

Вестник

***Московского государственного
областного университета***

**СЕРИЯ
«ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»**

**№ 1
Том 2**

**Москва
Издательство МГОУ
2007**

Вестник

***Московского государственного
областного университета***

**СЕРИЯ
«ЮРИСПРУДЕНЦИЯ»**

**№ 1
Том 2**

**Москва
Издательство МГОУ
2007**

**Вестник
Московского государственного
областного университета**

Научный журнал основан в 1998 году

Редакционно-издательский совет:

Пасечник В.В. - председатель, доктор педагогических наук, профессор
Дембицкий С.Г. - зам. председателя, первый проректор, проректор по учебной работе,
доктор экономических наук, профессор
Коничев А.С. - доктор химических наук, профессор
Лекант П.А. - доктор филологических наук, профессор
Макеев С.В. - директор издательства, кандидат философских наук, доцент
Пусько В.С. - доктор философских наук, профессор
Яламов Ю.И. - проректор по научной работе и международному сотрудничеству,
доктор физико-математических наук, профессор

Редакционная коллегия серии «Юриспруденция»:

Голышев В.Г. - кандидат юридических наук, доцент, ответственный редактор
Клычников В.М. - кандидат юридических наук, доцент
Марченко М.Н. - доктор юридических наук, профессор
Гриненко А.В. - доктор юридических наук, профессор
Подшибякин А.С. - доктор юридических наук, профессор

Вестник МГОУ. Серия «Юриспруденция». - № 1. Том 2. (40). - 2007.
– М.: Изд-во МГОУ. – 126 с.

Вестник МГОУ (все его серии) является рецензируемым и подписным изданием, предназначенным для публикации научных статей докторантов, а также аспирантов и соискателей (См.: Бюллетень ВАК №4 за 2005г., с.5).

В «Вестнике» могут публиковаться статьи не только работников МГОУ, но и других научных и образовательных учреждений.

ISBN 978-5-7017-0971-1

© МГОУ, 2007

© Издательство МГОУ, 2007

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Никитин А.Н.

доктор исторических наук, профессор

ГОСУДАРСТВЕННОСТЬ «БЕЛОЙ» РОССИИ: ПОНЯТИЕ,
ПРОИСХОЖДЕНИЕ, СОДЕРЖАНИЕ (1918-1920 ГГ.)

Nikitin A.N.

doctor of historical sciences, professor

ATTRIBUTES OF THE STATE OF "WHITE" RUSSIA:
CONCEPT, ORIGIN, CONTENTS (1918-1920)

Scientific article concerns questions of an origin of white movement in Russia in the certain historical period. The article contains the analysis of the historical facts and events connected to formation of a certain type of state system.

Государственность «белой» России сформировалось в основном в течение лета-осени 1918 года в ходе вооруженной борьбы с советской властью. В узком смысле слова она представляла собой совокупность разнородных областных государственных противобольшевистских образований, утвердившихся в большинстве своем на окраинах страны, в широком – форму их объединения, фактически конфедерацию, возникшую в первой половине 1919 года в результате институционализации политического и военного центра в лице Верховного правителя России. Необходимо особо отметить то, что власть, устанавливаемая противниками большевизма, в довольно короткие сроки обрела форму и признаки государства. В частности управление населением осуществлялась с помощью государственного аппарата, представляющего собой систему центральных и местных органов и учреждений. Основное звено этой системы либо именовалось правительством, либо обладало статусом правительства. Данная система закрепляла и реализовала режим политической власти.

Условие военного времени, междоусобной борьбы обусловили доминирующее, а подчас исключительное положение аппарата принуждения, представленного вооруженными силами, правоохрнительными органами, уголовно-исполнительными учреждениями.

В полной мере проявился такой признак государства как территориальная организация власти и населения. Белые восприняли существовавшее в России административно-территориальное деление: области, отделы, губернии, уезды, округа, волости и т.д.

Буквально сразу же после установления власти белых заявил о себе такой признак государства, как правовая система. Издававшаяся органами власти веления в форме законов, постановлений, указов и т.д. были обязательными для всего населения, облекались в традиционные для России формы. Более того, восстанавливалось действие многих нормативно-правовых актов, изданных до октября 1917 года.

С населения также стали взиматься налоги и сборы. Полученные средства использовались не только для продолжения борьбы с Советской властью, т.е. формирования и содержания вооруженных сил, но и обеспечения системы органов власти

и управления, а также для решения народнохозяйственных задач (выплаты пенсий, пособий, стипендий, строительство дорог, промышленных объектов и т.д.).

Установленная противниками большевизма власть была не только независима от центра страны, Советского правительства, но и вела вооруженную борьбу с ним. Однако суверенитет белых правительств не был полным. Не одно из них не получило официального признания зарубежных стран, хотя и поддерживались ими.

В целом же наличие указанных признаков дает основания считать осознанные противниками Советское власти областные государственные образования государствами.

Областные государственные противобольшевистские образования создавались политическими партиями, главным образом социалистическими, и офицерскими организациями при прямой или косвенной поддержке местного населения и иностранных держав, в казачьих областях Юга России и в ряде районов Сибири и Северной области непосредственно казачеством и крестьянством. В Поволжье, Сибири, в Северной области после свержения советов созывались, нередко с участием представителей новой власти, съезды, конференции, совещания крестьянских и рабочих делегатов, служащих кооперативов, политических партий, волостных собраний, сельских сходов. На этих форумах принимались резолюции в поддержку установившейся власти, выражалась надежда и уверенность, что она продолжит процесс демократизации, прерванный в октябре 1917 года, обеспечит подлинное народовластие, права и свободы граждан, защитит и укрепит завоевания Февральской революции, восстановит в правах Учредительное собрание, образует федеративное государство, основанное на территориальном принципе.

В Донской, Кубанской и Терской областях политическая и юридическая легитимизация новой власти обеспечивалась съездами представителей казачества: Войсковым Кругом, Краевой радой, ставшими носителями верховной власти в пределах данных территорий.

Демократический способ легитимизации новой власти, установившейся после свержения советов, содействовал утверждению выборного начала в организации высших органов власти областных государственных противобольшевистских образований.

И только на территории, оказавшейся под непосредственным контролем Добровольческой армии (Ставропольская и Черноморская губернии), источником власти и средством ее легитимизации выступала вооруженная сила, была установлена военная диктатура.

Ни одно областное образование не могло из-за ограниченности людских и материальных ресурсов в одиночку устоять против Красной армии, тем более освободить от Советской власти центральную часть России. Поэтому нахождение соответствующей формы объединения, которая, в свою очередь, должна была определить форму государственного устройства возрождаемого Государства Российского являлось важнейшей и, как оказалось, сложнейшей задачей всех политических партий и органов власти, представлявших противобольшевистское движение. От формы государственного устройства зависло будущее не только областных государственных образований, но и российской демократии в целом.

Признание областными образованиями Верховного правителя России А.В. Колчака носителем верховной власти стало важной предпосылкой к воссозданию единой и неделимой России, усилило тенденции к строительству унитарного государства.

Наиболее полно они проявились на Востоке России где еще до установления единоличной диктатуры А.В. Колчака юридически, а после 18 ноября 1918 года и

фактически были упразднены областные государственные противобольшевистские образования (Поволжье, Урал, Сибирь).

На Юге России тенденции к унитаризму выразились в стремлении Главнокомандующего Добровольческой армией предать государственным образованиям Дона, Кубани и Терека статус областных автономий. Приверженность южнорусского казачества, особенно кубанского, принципам федерализма, идее союзного государства позволило областным государственным образованиям Юга России сохранить суверенитет, а в конце 1919 года приступить к созданию федерации — Южно-Русского Союза.

Катастрофическое положение на фронте вынудило Главнокомандующего А.И. Деникина пойти на соглашение с южнорусским казачеством, представленным Верховным Кругом Дона, Кубани и Терека, образовать Южно-Русскую власть. В соответствии с принятым сторонами положением законодательная власть на Юге России должна была осуществляться Законодательной палатой. Исполнительная власть в лице Советов Министров должна была нести ответственность перед Законодательной палатой. Формирование Южно — Русской власти возродило и усилило федералистские тенденции в противобольшевистском движении, но они остались нереализованными из-за крушения государственности «белой» России под ударами Красной Армии, повстанцев и партизан.

Государственность «белой» России и в узком и в широком смысле слова — сложное политико-правовое явление. Возникнув в период и в условиях Гражданской войны, она явилась продуктом творчества народов России и в первую очередь русского, была генетически связана с историей российского государства, представляя составную и неотъемлемую ее часть.

Характерными чертами государственности «белой» России являлись преемственность и новизна, демократия и диктатура, парламентаризм и авторитаризм, федерализм и унитаризм.

Преемственность выразилось в верховенстве интересов государства над интересами общества и личности, в его жестком контроле над местным самоуправлением, в доминировании принципов централизма и унитаризма, в государственном строительстве. Преемственность заключалась также в воссоздании государственных органов и учреждений, существовавших в Российской Империи: Сената, Совета Министров, Особого Сопровождающего, министерств, а так же в особом положении МВД и чрезвычайных органов в системе власти и государственном управлении. Названные государственные органы и ведомства обеспечивали реализацию авторитарных, унитаристских тенденций во внутренней политике «белой» России, стали составными элементами единоличной диктатуры, утвердившейся практически на всей освобожденной от большевиков территории (кроме Дона, Кубани и Терека).

Новизна проявилась в тенденциях, направленных на формирование Российского федеративного демократического государства, на утверждение республиканского строя, в воссоздании и развитии институтов прямой и непосредственной демократии, появившихся в стране после Февральской революции. Посредством выборов, при активном участии населения формировались областные: Краевая Рада, Войсковой круг, Войсковые атаманы и местные органы власти (окружные, отдельные и станичные атаманы, уездные комиссариаты).

Наиболее полно новое в государственном строительстве и государственном управлении, отразившееся и воплотившее демократический потенциал российского общества, проявилось в казачьих республиках Юга России, особенно на Кубани.

В Кубанском крае утвердилась и эффективно функционировала система парламентаризма, последовательно отстаивались идея и принципы федерализма, права и свободы человека и гражданина, обеспечивалось участие населения в законотворческой деятельности, контроле за исполнительной властью.

Длительная, ожесточенная, широкомасштабная гражданская война способствовала эволюции государственно-правовых институтов «белой» России, обусловила доминирование традиционных форм в организации государственной власти и в государственном управлении. Война содействовала отказу (за исключением Дона, Кубани и Терека) на государственном уровне от ряда завоеваний Февральской революции, институтов демократии, способствовала усилению тенденций к централизации, унитаризму, реставрации монархии, великодержавности.

Катализатором указанных процессов явилась единоличная диктатура в лице Верховного правителя России и Главнокомандующего Вооруженными силами Юга России. Названные органы государственной власти осуществляли законодательную власть, функции главы государства и главы исполнительной власти, опираясь на армию и чрезвычайные органы управления, обеспечивали воссоздание Российской империи, Великой, Единой и Неделимой России.

Единоличная диктатура, утвердилась в силу объективных и субъективных причин. Важнейшее место среди них занимали особое положение армии, ставшей фактически субъектом российской политики, традиции, правовая и политическая культура национальной элиты. Однако диктатура не стала той сильной властью, к которой стремились военные, либералы, буржуазия, чтобы победить большевизм, подавить анархию, установить законность и правопорядок.

Единоличная диктатура сумела решить некоторые, хотя и очень важные задачи, добиться отдельных крупных успехов в тылу и на фронте, в том числе в борьбе с большевистским подпольем и уголовной преступностью. Но она не смогла объединить общество, защитить права и свободу граждан, обеспечить национальный суверенитет, законность и правопорядок, а главное добиться полной победы над большевизмом.

Именно единоличная диктатура оттолкнула широкие массы населения от противобольшевистского движения и созданной им государственности, лишила последнюю, политической легитимности, усилила угрозу реставрации монархии, отвергнутой российским обществом в 1917 году, способствовала победе Советской власти, большевиков в Гражданской войне.

В отличие от единоличной диктатуры система парламентаризма, функционировавшая на Кубани, обеспечила более эффективное государственное управление, даже в условиях Гражданской войны оказалась способной защищать права и свободы граждан. Особое значение придавалось воспитанию правосознания и правовой культуры у жителей Кубани, созданию гражданского общества, его единству, формированию демократических идеалов. Правительственная газета «Вольная Кубань» регулярно публиковала материалы на эту тему, в том числе стенограммы заседаний Краевой и Законодательной Рад. На Кубани всемерно укреплялась роль главы семьи, утверждались общественное мнение, мораль, нравственность как средство противодействия преступности.

Руководители Кубани однозначно и категорически высказывались против возможной реставрации монархии, старого строя, выступали за установление республики, проводили социально ориентированную экономическую политику. Они всемерно содействовали организации краевой власти на принципах выборности,

при активном и непосредственном участии местного населения, контролю со стороны последнего за своими избранниками.

Особое внимание уделялось деятельности военных комендантов, начальников гарнизонов. Контроль представительной власти над исполнительной, независимость суда имели определяющее значение в борьбе с преступностью. Наиболее значимой была роль Краевой и Законодательной Рад в пресечении преступлений экономической направленности, совершавшихся высокими должностными лицами, воинскими начальниками, крупными предпринимателями.

Утвердившись лишь в пределах одного региона, система парламентаризма не оказала, однако, решающего влияния на ход и итоги Гражданской войны.

Холодков И.В.

кандидат юридических наук, доцент

ВОЕННОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Holodkov I. V.

candidate of jurisprudence sciences

THE MILITARY RIGHT IN SYSTEM OF THE RUSSIAN RIGHT

The author of article consecrates questions connected with problems of the military right as independent branch of the right, science and educational discipline

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Концепцией национальной безопасности и Военной доктриной страны в России функционирует военная организация государства. Созданная в целях обороны, она включает вооруженные силы, другие войска, воинские формирования и органы. Деятельность воинских формирований регламентируется развернутой системой нормативных актов в военной области.

Важным правовым аспектом военной реформы является дальнейшее развитие и совершенствование законодательства в сфере национальной безопасности и обороны в целях совершенствования управления, оптимизации военной организации государства, гуманизации и демократизации отношений в ней, а также обеспечения законности в деятельности органов военного управления и должностных лиц, в том числе в вопросах соблюдения прав, свобод и законных интересов военнослужащих и членов их семей.

Комплекс знаний о государственно-правовом содержании процессов и явлений, складывающихся в различных сферах военной деятельности государства, традиционно называется военным правом.

В общероссийском классификаторе специальностей высшей научной квалификации и в номенклатуре научных специальностей предусмотрена комплексная наука «Военное право, военные проблемы международного права». По указанной юридической специальности функционируют соответствующие диссертационные советы. Теоретические и практические вопросы военного права как отрасли права, военно-юридической науки и учебной дисциплины изучаются студентами, обучающимися на военных кафедрах гражданских юридических ВУЗов, курсантами и слушателями военных образовательных учреждений.

Современное состояние военного права и законодательства в сфере военной деятельности государства характеризуется наличием следующих групп проблем¹.

Первая группа проблем связана с понятием военного права, его сущностью, местом в системе российского права.

Понятие «военное право» можно рассматривать в трех аспектах:

- 1) как отрасль права, регулирующую определенную группу общественных отношений;
- 2) как науку (область правоведения);

¹См. напр.: Кудашкин А.В. Военное право: понятие, актуальные проблемы, направления исследований/Российский военно-правовой сборник.2004.№1.С.5-9).

3) как учебную дисциплину, связанную с преподаванием военного права.

Перечисленные разновидности понятия «военное право» взаимосвязаны, но каждая из них имеет собственное содержание.

Военное право как отрасль права выступает в качестве отправного понятия для отраслевой юридической науки и учебной дисциплины.

Отрасли права отличаются друг от друга, прежде всего, предметом регулирования, т. е. определенным видом общественных отношений, на которые направлено воздействие норм данной отрасли права.

Общим предметом военного права являются общественные отношения, складывающиеся в области военной деятельности государства. Внутри этого предмета выделяются несколько групп относительно однородных общественных отношений, складывающихся в различных сферах военной деятельности государства.

К первой группе относятся общественные отношения, складывающиеся в сфере обеспечения обороны страны и безопасности государства военными методами, подготовки и применения в этих целях всех элементов военной организации государства; военного строительства; управления военной организацией государства и ее всестороннего обеспечения.

Ко второй группе относятся отношения, связанные с исполнением воинской обязанности, поступлением на военную службу по контракту, прохождением военной службы, а также статусом военнослужащих.

В третью группу включаются отношения, связанные с поддержанием воинской дисциплины, законности и правопорядка, деятельностью органов военной юстиции.

В четвертую группу входят отношения, регулируемые нормами международного права, связанные с вопросами военного сотрудничества, а также ответственностью за нарушение норм международного гуманитарного права.

Специальным предметом военного права являются отношения, тесно связанные с вышеуказанными отношениями, например, отношения по гражданскому контролю за военной деятельностью государства, в области военно-технического сотрудничества с иностранными государствами и др.

В Российской Федерации действует значительное количество норм, которые нельзя отнести к той или иной традиционной отрасли права. Такие нормы содержатся, например, в федеральном конституционном законе «О военном положении», федеральных законах «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе», «О статусе военнослужащих», «О материальной ответственности военнослужащих», Положении о порядке прохождения военной службы, Общевоинских уставах и ряде других актов. Указанные обстоятельства ставят перед учеными вопрос о рассмотрении **военного права как комплексной отрасли права**, в которую наряду с нормами военного права, регулирующими вопросы военной деятельности государства и военно-служебные отношения, входят нормы, относящиеся к другим отраслям права — административному, финансовому, жилищному, земельному и др. Однако существование в системе права комплексных отраслей права правовой наукой до настоящего времени не признано. Как правило, при этом в качестве аргумента указывается на отсутствие кодифицированного акта (кодекса), регулирующего ту или иную совокупность общественных отношений.

По мнению ученых, следует учитывать, что право не сводится лишь к нормативному массиву, т. е. своду законов и других правовых актов. Любая отрасль права призвана отражать достижения общества, передовые идеи и концепции, воплощая

их в той или иной совокупности правовых норм (законе, кодексе и др.). Отсутствие кодифицированного акта свидетельствует лишь о том, что регулирование общественных отношений в данной сфере требует дальнейшего совершенствования. Например, научной юридической общественностью неоднократно поднимался вопрос о необходимости разработки и принятия кодифицированного акта (Военного кодекса или Кодекса военной службы) в сфере воинских отношений, как это имело место в дореволюционной России и имеет место в некоторых зарубежных государствах (например, в США)¹.

Регулирование воинских отношений силами и средствами одной отрасли права в настоящее время невозможно в силу их большой дифференциации. При этом объективно требуется использование возможностей нескольких отраслей права, из арсенала которых берется то, что в данный момент наиболее адекватно соответствует целенаправленному и эффективному правовому регулированию. Речь идет об интеграции отдельных отраслей права, которая в своей перспективе может привести к «легализации» новой отрасли права (например, военного права), совокупность правовых норм которой, в том числе, может быть закреплена в соответствующем кодексе. В то же время все нормы военного права характеризуются единством, внутренней согласованностью и органической взаимосвязью в целях укрепления и совершенствования деятельности военной организации государства на основе специфических принципов: централизации, единоначалия и воинской дисциплины.

Военное право как науку следует рассматривать как систему знаний о правовом содержании процессов и явлений, складывающихся в различных сферах военной деятельности государства, а также иной деятельности, тесно с ней связанной предметом правового регулирования. Военное право изучает правовые аспекты обороны и военной безопасности, воинской обязанности и военной службы; правовое положение военной организации государства, в том числе в условиях военного и чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах, и военнослужащих, их юридическую ответственность; правовое регулирование военно-служебных отношений; деятельность органов военной юстиции; организационно-правовые формы международного военного сотрудничества. Военное право также изучает военные аспекты других отраслей права. Перечисленные направления составляют основной предмет науки военного права.

Военное право как учебная дисциплина предусматривает изучение курса военного права. В основе построения учебного курса военного права лежит внутренняя взаимосвязь общественных отношений, составляющих предмет военного права и последовательность регулирующих их правовых норм. Проблема заключается в том, что в настоящее время отсутствует единая программа подготовки по военному праву. В высших военных учебных заведениях профессионального образования преподаются различные правовые курсы, которые не отвечают в современных условиях требованиям правовой подготовки российских военнослужащих.

Вторую группу образуют проблемы несовершенства, а подчас отсутствия понятийного аппарата в области военного права, таких, например, понятий как «военная служба», «военнослужащий», «защита Отечества», «военная организация государства» и др. Также необходимо дополнительно исследовать институт военной безопасности государства: понятие, сущность, содержание, место в системе национальной безопасности, место и роль военной организации в ее обеспечении и т.д.

Совершенствование правового регулирования военно-служебных отношений

¹ Кудашкин А.В. Указ.соч. С.6.

образует *третью группу проблем* военного права. К ним можно отнести:

уточнение оснований возникновения, изменения и прекращения военно-служебных отношений, их правовое значения и классификация;

создание для военнослужащих системы продвижения по службе («карьерного роста»), правовое значение и классификация воинских должностей и составов военнослужащих, назначение на воинские должности, присвоение воинских званий,

совершенствование механизма стимулирования военнослужащих, в том числе совершенствование мер поощрения и юридической ответственности;

совершенствование правового регулирования материального обеспечения военнослужащих;

уточнение правового значения и классификации прав и обязанностей и мер юридической ответственности военнослужащих, механизма реализации отдельных прав и свобод военнослужащих и др.

Четвертую группу образуют проблемы недостаточной исследованности отдельных институтов военного права, в частности таких, как: военная деятельность государства; правовое положение военной организации государства; принципы военной службы; продвижение по военной службе; обеспечение военной организацией государства режима чрезвычайного и военного положения; юридическая ответственность военнослужащих в период боевых действий и в военное время; возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью военнослужащих; ограничение военнослужащих в отдельных правах и свободах (критерии, механизм, порядок) и др.

Исследования по новым направлениям и смежным отраслям правовых и военных наук образуют *пятую группу* проблем военного права. К ним можно отнести: оперативное право, гражданский контроль над военной организацией государства и за военной деятельностью государства, правовое положение военных организаций, защита интеллектуальной собственности в области вооружений, военной техники и двойных технологий и др.

Перечисленные группы проблем военного права не исчерпывают их полного перечня, но в то же время позволяют определенным образом сориентировать направления дальнейших исследований в военно-правовой науке.

К таким направлениям относят следующие¹:

совершенствование структуры военной организации государства;

создание и законодательное закрепление единой правовой основы государственной службы Российской Федерации, прежде всего, отдельных видов федеральной государственной службы, в том числе военной;

унификация правовых принципов военной службы и других видов государственной службы, закрепление их в законодательстве;

последовательное решение в законодательстве проблем правового обеспечения организации военной службы в Российской Федерации;

создание системы гражданского контроля за военной организацией государства;

совершенствование организационно-правовых основ военной службы и ее прохождения;

совершенствование правоохранительной деятельности в Вооруженных силах и других воинских формированиях (совершенствование самой системы правоохранительных органов, обеспечение их независимости от военного командования по любым вопросам материально-технического обеспечения, создание военной полиции);

дальнейшее совершенствование отдельных видов юридических санкций,

¹ См., напр.: Кудашкин А.В. Указ.соч.С.8.

применяемых к военнослужащим за совершенное правонарушение, а также теоретико-правовое обоснование и внедрение в практику новых;

систематизация (в перспективном плане в форме кодификации) военного законодательства в целях устранения существующих противоречий и несоответствий, многочисленных пробелов в правовом регулировании и др.

Сама жизнь, многовековой опыт убедительно показали, что без развитого военного права военная организация цивилизованного государства невозможна. Прогрессивные военная, судебная и военно-судебная реформы 1864—1867 гг. были теснейшим образом взаимосвязаны и до настоящего времени высоко оцениваются как образцы вдумчивого подхода к переустройствам.

В качестве *основных достижений отечественного военного права* в XX века выделяют следующие¹:

1. Становление предмета, метода и источниковой базы военного законодательства как комплексной отрасли отечественного законодательства в сфере нормативного обеспечения военного строительства.

2. Формирование принципов, целей, задач и основных направлений современного развития военного права на основе ценностного и целостного подходов.

3. Формирование, систематизация и кодификация международного права, применяемого во время войн и вооруженных конфликтов, как свода глобального опыта человечества в области правового регулирования вооруженной борьбы.

4. Формирование международного воздушного права, международного космического права, международного морского права как самостоятельных отраслей, отражающих новейшие достижения человечества.

5. Возникновение атомного права и правовых институтов, регламентирующих средства ведения войны, применение (запрещение) отдельных видов оружия массового поражения; мощной системы международно-правовых норм и принципов общего и специального разоружения, а также всеобъемлющего контроля над вооруженными силами и вооружениями.

6. Дальнейшее формирование действенных правовых норм о нейтралитете государств, демилитаризации территорий и международных пространств.

7. Возникновение и развитие системы российского законодательства об обороне, военном строительстве, включающей подробную регламентацию всех основных направлений создания, использования и наращивания военного потенциала государства.

8. Гуманизация законодательства о воинской обязанности и военной службе; включение универсальных норм о правах и свободах личности в содержание статуса военнослужащих.

9. Оформление правовой концептуализации официальных доктрин в области войны, обороны, информационной и других видов безопасности, включая безопасность человека и безопасность военной службы.

10. Формулирование и внедрение в социальную практику организационно-правовых основ специальных видов военно-оборонной деятельности в различных воинских формированиях страны.

11. Возникновение систем правового обеспечения несиловых форм военного противоборства государств (разведки, контрразведки, информатизации, идеологизации и психологической обработки социальных систем).

¹ См., напр.: Толкаченко А.А. Основные вехи военного права/ Российский военно-правовой сборник.2004.№1.С.9-12.

12. Создание многообразных правовых форм военного сотрудничества государств, разработка права военных коалиций и союзов. Возникновение права международных миротворческих операций (глобальных, региональных и локальных).

13. Создание на базе развивающихся военно-правовой и военно-уголовной теорий нового отечественного военно-уголовного и военно-административного законодательства, комментирование и корректировка практики его применения.

14. Утверждение военной криминологии в качестве самостоятельного направления юридических наук (с ее внутренними и внешними взаимосвязями и подструктурами (военная девиантология, деликтология, виктимология и др.).

15. Реализация в современном уголовно-исполнительном законодательстве военных аспектов права об исполнении уголовных наказаний.

16. Правомерное выделение безопасности военной службы, безопасности военнослужащих в качестве составляющих новой социально-правовой концепции безопасности человека и юридическое обеспечение указанных видов безопасности.

17. Распространение проблем юридической (материально-правовой и процессуальной) безопасности человека и на воинские отношения.

18. Признание состоятельными и конкретизация основных направлений научного обеспечения практической военно-юридической деятельности (военно-судебной, правоохранительной, юрисконсультской).

19. Признание и развитие военных аспектов сравнительного правоведения.

20. Возникновение и развитие правовых исследований в области военной экологии, медицины и здравоохранения, образования, социального обеспечения, социального партнерства и общественной заботы о военнослужащих (социального страхования, материально-финансового, пенсионного и иных видов обеспечения).

Таким образом, военное право во всех его рассмотренных значениях, — это объективная реальность: фактическая и юридическая (и как отрасль права, и как наука, и как учебная дисциплина). Объективность военного права подтверждается:

- его современными аксиологическими, гносеологическими, онтологическими характеристиками;
- его предназначением и реальной способностью обеспечения в одинаковой мере безопасности личности, общества и государства;
- потребностями в регламентации отношений человека в системе военной службы, в регулировании всех основных форм его витальной и социальной жизнедеятельности с учетом особенностей и ограничений их проявления в условиях военной службы и т. п.;
- в целом все возрастающей ролью права.

В этой связи и на основе вышеизложенного представляется целесообразным включение в образовательный процесс юридического факультета МГОУ изучение основ военного права в рамках, например, соответствующего спецкурса, тем более в нашем университете осуществляется обучение студентов по программам подготовки офицеров запаса, а некоторые наши выпускники поступают на военную службу по контракту, проходят службу в правоохранительных органах. Представляется, что наши выпускники только выиграют от этого по сравнению с выпускниками других ВУЗов, так как в практике возникает много вопросов, связанных с военной службой, а далеко не каждый юрист знает военное законодательство. Следует отметить, что в этом плане наш факультет имеет достаточный научно-педагогический потенциал в лице практических сотрудников правоохранительных органов, органов военной юстиции. Так, например, в Военном университете МО РФ, доминирующим в

подготовке юридических кадров для всех воинских формирований страны, военных судов и военных прокуратур, действуют кафедра военного права, кафедра военной администрации, в Российской академии правосудия действует кафедра военного права и изучаются «военное право» и др. специальные учебные курсы. Учеными Военного университета, работниками органов военной юстиции и юридической службы Вооруженных Сил РФ издан ряд учебников по военному праву¹.

Изучение основ военного права и практики его применения органами военной юстиции представляет значительный интерес в современных условиях построения правового государства, дальнейшего проведения военной и судебно-правовой реформ. Вопросы совершенствования военной организации государства, военного права и практики его применения постоянно находятся в центре внимания государства и общества, теории и практики.

¹См., напр.: Военное право. Учебник/Под ред. В.Г.Стрекозова. М., 2004; Военное право. Курс лекций./Авт. колл. Отв. ред. Н.А.Петухов, А.А.Толкаченко. М.: РАП, 2002.

Алафаев А.А.

кандидат исторических наук, доцент

ПРОФЕССОР МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА К.Д. КАВЕЛИН
КАК ОСНОВОПОЛОЖНИК «ГОСУДАРСТВЕННО-ЮРИДИЧЕСКОЙ ШКОЛЫ»
В РУССКОЙ ИСТОРИОГРАФИИ

Alafaev Anatoly Azretovich,

candidate of historical sciences, associate professor of department of method of teaching of economy, management and right.

PROFESSOR OF MOSKOW UNIVERSITY K.D. KAVELIN AS FOUNDER
OF THE "STATE-LEGAL" SCHOOL IN RUSSIAN HISTORIOGRAPHY

This article is about originality of Russian history, becoming and development of liberal theory of personality and origin of the state.

В настоящее время, когда продолжается процесс смены «эпох», сопровождающийся «великой переоценкой ценностей», проблемы русского либерализма приобретают особую актуальность. И это не случайно, ибо наше время, если назвать его одним словом, - либеральное. Мы осознаем, что на исторической авансцене все возрастающую роль играет «либерал-государственник». Он стал «героем нашего времени». Отсюда – стремление изучить его духовную родословную, реанимировать либеральный пантеон славы, воскресить незаслуженно забытые имена отцов-основателей русского либерализма. Одним из родоначальников и ярчайших, благороднейших типов либеральной тенденции является Константин Дмитриевич Кавелин (1818-1885), долгое время, особенно в советский период, остававшийся вне поля зрения исследователей. А если историки и обращали на него внимание, то через призму полемических и, следовательно, не совсем объективных ленинских оценок либерализма и его идеологов. Между тем имя К.Д. Кавелина в русском освободительном движении стоит рядом с именами известных деятелей Т.И. Грановского, А.И. Герцена, В.Г. Белинского, Н.П. Огарева, Б.Н. Чичерина др. Будучи ученым-энциклопедистом, К.Д. Кавелин внес большой вклад в развитие таких наук, как юриспруденция, этнография, история, педагогика, психология, философия, этика и т.д. В отечественной историографии признается его роль, наряду с С.М. Соловьевым и Б.Н. Чичериным, в становлении и развитии так называемой «государственно-юридической школы», однако не всегда отдается ему приоритет. Правда, в 2000 г. была опубликована серьезная монография Р.Э. Арсланова «К.Д. Кавелин: мыслитель и человек», которая, как первая ласточка, к сожалению, весны не делает. К.Д. Кавелин является интеллектуальной глыбой, которую можно поднять на достойный пьедестал только усилиями многих ученых. Цель данной статьи – восстановить историческую справедливость, показать, кем, как, почему и в каких условиях создавался один из краеугольных камней русского либерализма – теория освобождения личности.

22 февраля 1844 г. в Московском университете состоялась защита магистерской диссертации К.Д. Кавелина «Основные начала русского судоустройства и гражданского судопроизводства от Уложения до Учреждения о губерниях» (1649-1775). С ее основными идеями, рожденными в горячих спорах между западниками

и славянофилами о судьбах России, читатель был знаком. Большая университетская аудитория с трудом вместила всех желающих присутствовать на научном диспуте, который оправдал надежды собравшихся, став настоящим турниром и праздником научной мысли. Защита прошла с блеском.¹ Московские профессора высоко оценили труд своего питомца. Официальный оппонент М.П. Погодин благожелательно отметил, что «диссертация отличается большими достоинствами», ибо автор добросовестно «ищет истины». В своей торжественной речи проф. П.Г. Редкин от имени юридического факультета Московского университета поздравил с успешной защитой и поблагодарил молодого ученого за весомый вклад в науку.

Более того, в мартовских номерах столичных журналов и газет («Отечественные записки», «Современник», «Русский инвалид», «Москвитянин», «Литературная газета») появились положительные рецензии. Успех превзошел все ожидания. Защита диссертации К.Д. Кавелина, вызвавшая положительные отзывы у славянофилов и победные восторги у западников, стала событием в научной и общественной жизни двух столиц.

Судьба улыбнулась новоиспеченному магистру гражданского права, вознаградив его за терпение, труд и талант. В мае 1844 г. он получил должность адъюнкта на кафедре истории русского законодательства, которую возглавлял один из его университетских наставников – проф. Ф.Л. Морошкин. Одновременно К.Д. Кавелин, сменив А.А. Григорьева, стал секретарем юридического факультета. В сентябре 1844 г., т.е. с начала учебного года, его ждала новая жизнь.

Малоизвестный московский магистр, правовед и историк, выбрав научно-педагогическое поприще, со временем станет одним из авторитетнейших цивилистов и лучших профессоров в образованной России, признанным властителем дум учащейся молодежи. Своими лекциями он в разное время будет завораживать аудитории трех высших учебных заведений: Московского университета (1844-1848), Петербургского университета (1857-1861) и Военно-юридической академии (1878-1885). На педагогической стезе судьба преподнесет ему и божественную радость живого творчества, и прометеевы страдания в период вынужденных отставок, когда он будет «прикован» к чиновничьему креслу. Но каждый раз проф. К.Д. Кавелин, поднимаясь на кафедру, как на вершину Олимпа, будет ощущать приливы неземного счастья, даруя молодым людям огонь высоких истин и улавливая на их озаренных мыслью лицах одну из высших человеческих радостей – радость познания. Идеолог русского либерализма воспитает не одно поколение студентов и слушателей. Одухотворенные, они будут в один голос говорить, что их любимый профессор – это педагог от Бога.

А пока молодой магистр, получив в мае 1844 г. должность адъюнкта в родном университете, уезжает на лето к своим родителям в родовое имение Иваново, что в Тверской губернии. Из писем к сестре Софье Дмитриевне Корсаковой видно, что он в веселом расположении духа, готовится к предстоящим лекциям. Он предвкушает радость борьбы за выстраданные им либеральные идеалы свободы и гуманизма, но на новом, более высоком уровне, т.е. с кафедры одного из лучших университетов, откуда видна вся закрепошенная и непросвещенная Россия.

Масштабы борьбы не пугают, а вдохновляют и захватывают дух, как зияющие высоты. Много работая над собой, он верит в силу разума и знаний. Либеральный реформатор из сельца Иваново, черпая оптимизм и вдохновение в окружающих его

¹ Подробней об этом см.: Петров Ф.А. К.Д. Кавелин в Московском университете. М., 1997. С. 38-45.

простых людях и родной природе, мечтает свершить подвиги на пути духовного и экономического раскрепощения страны. Одна из его целей достигнута – университетская кафедра, с которой можно сеять «разумное, доброе, вечное». Об этих и других либеральных мечтаниях молодой мыслитель, не желая беспокоить свою любимую старшую сестру, скромно и благородно умолчал в своих письмах.

5 сентября 1844 г. К.Д. Кавелин впервые взошел на преподавательскую кафедру, о которой мечтал со студенческих лет. С этого дня началось восхождение одной из ярчайших звезд на педагогическом небосклоне просвещенной России.

Путь К.Д. Кавелина от студента и до адъюнкта гражданского права Московского университета талантливо освещен современным историком Ф.А. Петровым. В его небольшом, но глубоком монографическом исследовании убедительно показано, что «находясь в центре общественно-идейной борьбы 40-х годов прошлого столетия, Кавелин стремился с университетской кафедры привить своим слушателям не только передовые по тому времени научные взгляды, но и воспитать молодых людей на принципах гуманизма и прогресса»¹.

Адъюнкт К.Д. Кавелин читал на первом курсе юридического факультета лекции по истории русского законодательства, освещая «преимущественно родовые начала русского быта в их историческом развитии», а на старших курсах других факультетов – раскрывал суть российских основных законов, государственных и губерньских учреждений, следуя, по собственному признанию, «Своду Законов», только сокращая его и делая, где нужно, краткие исторические обозрения².

Студенты с нарастающим вниманием следили за смелыми и оригинальными идеями К.Д. Кавелина, чьи лекции с каждым месяцем и годом становились содержательнее и ярче, привлекая к себе внимание ученых и представителей общественности. Приезжая в Москву, В.Г. Белинский охотно внимал К.Д. Кавелину, который, становясь учителем своего учителя, способствовал развитию его историко-юридических взглядов.

Известные русские ученые и общественные деятели, бывшие студенты К.Д. Кавелина, оставили о нем ряд интересных и трогательных воспоминаний.

Первокурснику А.Н. Афанасьеву, будущему собирателю русского фольклора, адъюнкт К.Д. Кавелин запомнился как «человек умный, с душою в высшей степени благородною, доброю», который читал лекции «живо и просто», и они очень нравились «потому, что были исполнены мысли»³.

К.Н. Бестужев-Рюмин, вспоминая, как старшекурсники встречали К.Д. Кавелина аплодисментами, писал: «Его лекции, остроумные и живые, привлекали к себе массу слушателей... Профессор был тогда так же молод, как и его слушатели, и оттого его воодушевление электрической искрой сообщалось студентам. Общий смысл всей русской исторической жизни, еще до сих пор запечатанный семью печатями, казался нам уже постигнутым: мы верили тому, что этот смысл, выраженный заветной сменой трех начал – родового, вотчинного и государственного – вполне передавался нам изящной речью одного из самых изящных профессоров, которого мне случалось слушать»⁴.

Б.Н. Чичерин, наиболее талантливый ученик, а в последствии и соратник К.Д.

¹ Петров Ф.А. Указ. соч. С. 130.

² Биографический словарь профессоров и преподавателей Императорского Московского университета. М., 1856. Ч. 1. С. 355-356.

³ Афанасьев А.Н. Московский университет (1844-1848 гг.) // Московский университет в воспоминаниях современников (1755-1917). М., 1989. С. 257.

⁴ Бестужев-Рюмин К.Н. Биографии и характеристики. СПб., 1882. С. 295-296.

Кавелина, был благодарен его «умному, живому, ярко даровитому преподаванию». Довольно скупой на похвалы и строгий в оценках своих современников, известный идеолог русского либерализма в своих мемуарах посвятил несколько восторженных страниц учителю и наставнику: «Курс Кавелина не оставлял ничего желать. Он был превосходен во всех отношениях, и по форме, и по содержанию... В основу своего курса Кавелин полагал изучение источников, не внося в них никакой предвзятой мысли. Он брал факты, как они представлялись его живому и впечатлительному уму, и излагал их в непрерывной последовательности, с свойственной ему ясностью и мастерством...»¹. И далее бывший западник, противопоставляя кавелинскую концепцию историческим взглядам славянофилов, язвительно замечал: «Как далек был этот здравый, трезвый и последовательный взгляд на русскую историю от всех бредней славянофилов, которые, страстно изучая русскую старину, ничего не видели в ней, кроме собственных своих фантазий»².

Свои новаторские идеи, разработанные для лекционного курса по истории русского права, К.Д. Кавелин кратко изложил в статье «Взгляд на юридический быт древней России» (Современник. 1847. №1). Она была написана по просьбе В.Г. Белинского для задуманного им и его петербургским кружком альманаха «Левиафан», который, однако, не состоялся. Тогда великий критик, ставший идейным вождем обновленного журнала «Современник», поместил ее в первом, программном номере этого либерально-демократического органа. Публикация произвела сильное впечатление на образованную Россию. Она стяжала автору славу первого русского историософа и выдвинула его в ряды передовых политико-правовых мыслителей своего времени. Читающая публика восприняла эту статью как программный документ «партии» русских западников.

В.Г. Белинский первым оценил главное достоинство научного труда К.Д. Кавелина. Прочитав начало рукописи статьи, «Неистовый Виссарион» пришел в неистовый восторг. В своем письме к А.И. Герцену он, еще не остыв от впечатлений, писал о «молодом профессоре»: «Его лекции, которых начало он прислал мне (за что я благодарен ему донельзя), — куда как хороши; основная мысль их о племенном и родовом характере русской истории в противоположность личному характеру западной истории — гениальная мысль, и он развивает ее превосходно. Ах, если бы он дал мне статью, в которой бы развил эту мысль, сделав сокращение из своих лекций, я бы не знал, как и благодарить его»³. Позднее великий критик в журнальной рецензии (Современник. 1847. №8) высоко оценил значение кавелинской статьи: «Русская история озарилась светом философского понимания событий»⁴.

Однако мнения в русском обществе резко разделились в связи с кавелинской оценкой исторической роли Ивана IV и Петра I. Автор представил их как двух величайших деятелей переходной эпохи русской истории: «первый ее начинает, второй оканчивает и открывает другую. Петр Великий глубоко уважал Иоанна IV, называл его своим образцом и ставил выше себя. И в самом деле, царствование Петра было продолжением царствования Иоанна. Недоконченные, остановившиеся на полудороге реформы последнего продолжал Петр»⁵. Россия и Европа идут, хотя и разными путями, к единой, общечеловеческой цели — свободе личности. Доказательством

¹ Чичерин Б.Н. Воспоминания (Москва сороковых годов). М., 1991. С. 33-34.

² Там же. С. 34.

³ Белинский В.Г. Полн. собр. соч.: В 13 т. М., 1958. Т. 12. С. 225.

⁴ Там же. С. 267.

⁵ Кавелин К.Д. Взгляд на юридический быт древней России // Наш умственный строй. М., 1989. С. 49.

тому в общетеоретическом и конкретном плане служит появление на русской почве гениального царя-реформатора: «*Вся частная жизнь Петра, вся его государственная деятельность есть первая фаза осуществления начала личности в русской истории*»¹. С Петра Великого заканчивается старая и начинается новая Россия.

Статья западника К.Д. Кавелина вызвала ответную реакцию в стане противников. На поединок вышел один из славных витязей славянофильской мысли Ю.Ф. Самарин. Будучи прекрасно образованным человеком, превосходивший своих соратников силой ума и искусством полемики, он разразился под псевдонимом «М...К...З...» критической рецензией «*О мнениях «Современника», исторических и литературных*», опубликованной в журнале «*Москвитянин*» (1847. №2).

Славянофильский удар был направлен не только против К.Д. Кавелина, но и В.Г. Белинского, поместившего в том же номере свой «*Взгляд на русскую литературу 1846 года*» (Современник. 1847. №1), который развивал, по мнению рецензента, кавелинские идеи. Следует заметить, что статья В.Г. Белинского, являясь программой для обновленного «Современника», включала написанный К.Д. Кавелиным фрагмент, посвященный разбору исторической литературы.

Взаимоотношения русских западников и славянофилов, по свидетельству А.И. Герцена, достигли «высшего своего напряжения»².

К.Д. Кавелин, прошедший идейную закалку в московском салоне А.П. Елагиной и петербургском кружке В.Г. Белинского, по-рыцарски принял бой, дав достойную отповедь славянофильской концепции русской истории, построенной на идеализации допетровского быта. Молодой западник в своем «*Ответе «Москвитянину»*», опубликованном в журнале «Современник» (1847. № 12), аргументировано доказывал, что «мы начали жить умственно и нравственно только в XVIII веке»³, когда появилась первая свободная личность — Петр I, который своими реформами, порожденными закономерным ходом истории, создал новую Россию, чтобы она смогла войти в цивилизованную семью европейских народов. Такая точка зрения, разделявшаяся западниками, глубоко задевала национальное самолюбие и себялюбие славянофилов, утрировавших и идеализировавших особенности России и наделивших себя исключительным правом называться русскими (хотя многие из них были татарского происхождения) патриотами.

«Эта полемика, - отмечает Ф.А. Петров, - оказалась в центре общественно-идейной борьбы 1840-х гг.; причем на стороне Самарина выступил А.С. Хомяков, а на стороне Кавелина — В.Г. Белинский, А.И. Герцен и А.В. Никитенко»⁴.

Следует отметить, что идейная борьба, завязавшаяся в 1847 г. между западником К.Д. Кавелиным и славянофилом Ю.Ф. Самариним (1819-1876), продолжалась почти три десятилетия, охватив самые острые и крупные вопросы общественной и научной жизни России. В.Г. Белинский как-то упрекнул своего «молодого профессора», что он возражает Ю.Ф. Самарину, якобы «стоя перед ним на коленях». Неистовый в полемике Виссарион, обладавший неукротимой натурой гладиатора, легко впадал в крайности и бывал не всегда прав. На наш взгляд, прав современный исследователь, который пришел к объективному выводу: «*Ответ К.Д. Кавелина Ю.Ф. Самарину был выдержан в безукоризненной форме чисто научной полемики*»⁵.

¹ Там же. С. 59.

² См.: Цамутали А.Н. Борьба течений в русской историографии во второй половине XIX века. Л., 1975. С. 61-75, 161-184.

³ Кавелин К.Д. Ответ «Москвитянину» // Наш умственный строй. М., 1989. С. 94.

⁴ Петров Ф.А. Указ. соч. С. 97-98.

⁵ Петров Ф.А. Указ. соч. С. 102.

Дело в том, что молодой профессор по воспитанию и темпераменту представлял собой совершенно иной, либеральный тип идейного борца, отличавшегося сдержанно-академическим тоном и благородно-уважительным отношением к своему оппоненту или противнику. К сожалению, многие представители крайних направлений русской общественно-политической мысли XIX века (воинствующего консерватизма и боевого демократизма) не знали в полемике меры, страдая общей болезнью — стремлением высмеять, высечь или уничтожить противника, иногда опускаясь до уголовных терминов и некорректных выражений. Многолетний поединок между К.Д. Кавелиным и Ю.Ф. Самариним — двумя достойными титанами либеральной мысли — уникальное явление в истории русской публицистики, классический образец научной этики и высокой культуры полемики, пленявшей читающую Россию как изяществом формы, так и глубиной содержания.

А.И. Герцен не остался безучастным к разгоревшимся устным и печатным баталиям между его друзьями (западниками) и противниками (славянофилами). Позднее в своей знаменитой работе «О развитии революционных идей в России» (1851) он со свойственным ему темпераментом и талантом изложил точки зрения двух спорящих сторон. А.И. Герцен считал, что кавелинская «статья представляла собою ясное и сильное изложение темы, основанное на углубленном изучении русского права; она развивала мысль о том, что личное право никогда не удавалось юридического определения, что личность всегда поглощалась семьей, общиной, а позже государством и церковью. Государство пользовалось этим отсутствием определения личного права, чтобы нарушать вольности...»¹. И тут же делал более радикальный, чем Кавелин, вывод: «... таким образом, русская история была историей развития самодержавия и власти, как история Запада является историей развития свободы и прав»². А какова же точка зрения Ю.Ф. Самарина? А.И. Герцен продолжал: «Автор-славянофил полагал, что личный принцип был хорошо развит в древней Руси, но личность, просвещенная греческой церковью, обладала высоким даром смирения и добровольно передавала свою свободу особе князя. Князь воплощает сострадание, благожелательство и свободную личность. Каждый, отрекаясь от личной независимости, одновременно спасал ее в представителе личного принципа — в государстве»³. Таким образом, если верить Ю.Ф. Самарину, устанавливалось «гармоническое соглашение между князем, общиной и отдельной личностью». Возмущенный подобными «несерьезными» воззрениями славянофилов, А.И. Герцен писал: «мы имеем право потребовать от них отказа от этого безнравственного словесного блуда, от этой извращенной диалектики»⁴. Заметим, что противоречия между славянофилами и западниками отражали противоречия правого и левого крыла гегельянства, имевшего сильнейшее влияние на российских мыслителей. Вскормленные немецкой классической философией, как Ромул и Рем молоком волчицы, западники и славянофилы развязали братоубийственный спор, который был выражением двух вечных противоборствующих тенденций в русском историческом менталитете. Одинаково сильно любя Россию, они по-разному выражали свои сыновние чувства, по-разному видели прошлое, настоящее и будущее своего народа. И каждый из них, стоя на разных берегах, пытался перетянуть канат исторической истины.

Известно, что камнем преткновения или яблоком раздора между славянофилами и западниками являлся Петр I, личность и реформы которого оценивались ими

¹ Герцен А.И. Собр. соч.: В 8 т. М., 1956. Т. 3. С. 493.

² Там же.

³ Там же. С. 493-494.

⁴ Там же. С. 494.

в прямо противоположных тонах и смыслах. К.Д. Кавелин, как и другие западники, до конца дней своих буквально боготворил Петра Великого, в котором славянофилы, однако, видели в прямом и переносном смысле антихриста. Следует указать, что и среди западников в оценке Петра I, как и других феноменов русской и европейской истории, проявлялись противоречия, которые с течением времени только углублялись. Если для «молодого историка», как называл А.И. Герцен К.Д. Кавелина, Петр I «был первой русской личностью, дерзнувшей поставить себя в независимое положение», то сам А.И. Герцен видел в нем «и царизм, и революцию», а в итоге — «подлинное воплощение революционного начала, скрытого в русском народе»¹. Таким образом, если правые западники представляли Петра I радикальным реформатором, то левые западники — исключительно революционером.

В сложной и противоречивой личности Петра I каждый из представителей различных общественно-политических течений видел, как в зеркале, свое отражение или то, что хотел видеть. Накал полемических страстей вокруг «каменной глыбы» (Петр в переводе означает камень, каменная глыба), возникший, как важнейшая веха, на пути русской истории, не давал спорящим сторонам успокоиться и объективно оценить деяния первого императора России, его роль и значение: западники пытались поднять оное на постамент истории, а славянофилы — сбросить в пропасть проклятия и забвения.

В итоге полемика между сторонниками и противниками Петра I, вызванная историософской и политико-правовой работой К.Д. Кавелина, показала непримиримость их позиций и привела к окончательному разрыву. Оппозиционно настроенные славянофилы и западники (умеренные и радикальные), по-своему прочитав скрижали «каменной глыбы», стоявшей на историческом перепутье, пойдут по трем разветвляющимся дорогам, ведя своих сторонников к заветной общей цели — сильной, процветающей и свободной России. Образно говоря, «крестные братья», разойдясь, станут со временем «крестными отцами» трех общественно-политических направлений в пореформенной России: славянофильства, либерализма и радикализма.

Статья К.Д. Кавелина «Взгляд на юридический быт древней России» имела в научной и общественной жизни страны эпохальное значение². В силу определенных причин она, как и имя ее автора, недооценивалась или замалчивалась советскими историками, выросшими на негативных ленинских оценках либерализма и его идеологов, в том числе и Кавелина, названного совершенно необоснованно «одним из отвратительнейших типов либерального хамства». Между тем В.Г. Белинский считал, что «с нее начинается философское изучение нашей истории». Заслуги «новой исторической школы» были высоко оценены Н.Г. Чернышевским: «тут в первый раз нам объясняется смысл событий и развитие государственной жизни»³. Таким образом, К.Д. Кавелин заложил теоретические основы «государственно-юридической школы», что дает полное право считать его основоположником нового направления в русской науке, воспитавшего несколько поколений отечественных ученых.

Ряд современных исследователей (Р.А. Арсланов, В.И. Дурновцев, Ф.А. Петров, В.И. Приленский и др.) смогли, наконец, по достоинству оценить научно-теоретический вклад К.Д. Кавелина. Мы разделяем мнение Ф.А. Петрова, который, в частности пишет: «Заложенная К.Д. Кавелиным теория «государственной школы» получила дальнейшее развитие в знаменитой «Истории России с древнейших вре-

¹ Там же. С. 411.

² См.: Петров Ф.А. Споры вокруг «Взгляда на юридический быт древней России» // К.Д. Кавелин в Московском университете. М., 1997. С. 84-104.

³ Чернышевский Н.Г. Пол. собр. соч.: В 15 т. М., 1947. Т. 3. С. 185.

мен» С.М. Соловьева, а также, чуть позже, в трудах ученика Кавелина Б.Н. Чичерина; первый развивал ее в историческом контексте, а второй – в теоретическом»¹.

Сам К.Д. Кавелин о своей статье, ставшей манифестом «государственной школы», скромно заметит, что она принесет ему «известность и почетное имя»². Современная история доказала правоту незаслуженно забытого и не до конца оцененного либерального профессора, ученого и мыслителя.

¹ Петров Ф.А. Указ. соч. С. 130.

² Кавелин К.Д. Воспоминания о В.Г. Белинском // Наш умственный строй. М., 1989. С. 281.

Коннов В.А.

кандидат юридических наук, доцент

Васильков А.В.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ
МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

V.A. Konnov

candidate of jurisprudence sciences

A.V. Vasil'kov

LEGAL REGULATION OF ORGANIZATION AND REALIZATION OF MASS MEASURES
IN PRE-REVOLUTIONARY RUSSIA

Scientific article is devoted to research of questions connected with legal regulation and realization of mass measures in pre-revolutionary Russia. The author analyzes character of public measures with use of a retrospective method of research and content of a statement of legal and organizational aspects of their realization.

До 1905 года вопросам правового регулирования организации и проведения массовых мероприятий в Российской Империи уделялось весьма мало внимания. Потребность в таком регулировании могла возникнуть только тогда, когда массовые выступления невозможно было бы подавить, разогнать с помощью грубой военной силы, к чему неоднократно в конце XIX века прибегали власти. Данное решение проблемы проведения массовых мероприятий могло быть эффективным только в условиях эпизодических, локально протекающих и не связанных организационно между собой выступлений. В условиях революции 1905 г. ситуация осложнялась тем, что все указанные критерии в данном случае отсутствовали. Выступления носили массовый, масштабный и организованный характер.

Поэтому единственным вариантом сохранения политической власти прежнего господствующего класса могло быть только принятие нормативного акта, который, по аналогии с законодательством об обществах и союзах, не только создавал бы дополнительные легитимные рычаги властных структур для подавления выступлений, но и создавал бы гарантии населению на проведение собраний, шествий, митингов и т.д.

Тем более следует не забывать, что требовались правовые основания для реализации провозглашенной Манифестом 17 октября 1905 г. свободы собраний. В таких условиях в конце 1905 – начале 1906 г. разрабатываются несколько проектов единого законодательного акта о массовых мероприятиях¹.

Итогом работы Правительства в целом, а также отдельных министерств и ведомств становится принятие двух актов, которые с некоторыми изменениями и до-

¹Известны два конкурировавших проекта такого закона. Первый был подготовлен Министерством внутренних дел, и предусматривал минимальные гарантии населению в организации и поведении массовых мероприятий, хотя оставлял властям практически неограниченные полномочия по прекращению мероприятия. Второй проект был разработан рядом сотрудников Министерства иностранных дел, и основывался на опыте Великобритании.

полнениями служили правовой основой проведения массовых мероприятий вплоть до февраля 1917 г. Первый документ - Именной Высочайший указ «Об установлении временных мер в дополнение действующих постановлений о собраниях» был принят 12 октября 1905 г.¹ Второй акт, дополнявший предыдущий, - Именной Высочайший указ от 4 марта 1906 г. «О временных правилах о публичных собраниях»². Каково же соотношение между этими актами и каково значение первого из них в формировании правовой базы массовых мероприятий?

Дело в том, что Именной Высочайший указ «Об установлении временных мер в дополнение действующих постановлений о собраниях», который был принят 12 октября 1905 г. актом перманентного характера, разработанный и принятый в весьма сжатые сроки практически без экспертизы соответствующих министерств и ведомств, основным назначением которого было показать населению, что злободневный вопрос сдвинулся с мертвой точки. Акт 1905 г. не содержал подробного понятийного аппарата, не устанавливал полномочия властей в сфере организации и проведения массовых мероприятий, не закреплял процедур предварительного согласования проведения этих мероприятий. Основное его содержание сводилось к закреплению права подданных свободно собираться для обсуждения собственных вопросов. Устанавливалось также, что власти могут вмешиваться в организацию и поведение собраний только в том случае, если эти собрания были явно незаконными, или если их проведение шло в разрез с положениями уголовного и административного законодательства.

Именной Высочайший указ от 4 марта 1906 г. «О временных правилах о публичных собраниях» (далее Временные правила) был уже полноценным законодательным актом, который не только прошел согласование во всех профильных министерствах и ведомствах, но и получил негласное одобрение некоторых близких к власти политических партий (например «Союза 17 октября»). Временные правила обладали высшей юридической силой на всей территории Империи по вопросам организации и проведения массовых мероприятий. Все акты, регламентирующие проведение собраний в отдельных местностях были обязаны соответствовать данному положению, его букве и духу. Как и Временные правила об обществах и союзах³ от 4 марта 1906 г. Временные правила о собраниях, были документом переходного периода. Власти предполагали в будущем внести аналогичный документ на рассмотрение государственной Думы, однако по разным причинам этого не было сделано, в связи с чем Временные правила продолжали действовать вплоть до февраля 1917 г.

Следует отметить, что Временное положение 1906 г. разделало все собрания на два вида: публичные и непубличные собрания. Практическое значение такого разделения сводилось к разнице в правовом регулировании. В отношении непубличных собраний устанавливалась наиболее мягкая форма правового регулирования. В частности п. 1 Временных правил устанавливал, что «...Собрания, не считающиеся публичными, дозволить свободно устраивать без заявления и разрешения правительственной власти...». Вместе с тем, достаточно подробно в положении закреплялись понятия публичных и непубличных мероприятий, что делало возможность административного усмотрения в определении статуса собрания (а следовательно и мер, которые можно применять властям к его участникам) весьма узкой. Так, под публичными собраниями понимались собрания, доступные неопределенному числу лиц, или хотя бы и определенному числу лиц, но лично неизвестных устроителям

¹ См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1905. 17 октября. Отд. II. Ст. 1121.

² См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1906. 7 марта. Отд. I. Ст. 309.

³ См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1906. 7 марта. Отд. I. Ст. 308.

собрания. Под непубличными собраниями понимались акции, проводимые в составе только одних членов официально созданного и законно существующего общества или союза, и где посторонние лица не присутствовали.

Примечательно, что из этих общих правил относительно понятий публичного и непубличного собрания Временные положения устанавливали определенные исключения, касавшиеся непубличных по форме собраний (т.е. тех, на которых присутствуют только члены организации), но проводимых в публичных местах. Такие собрания признавались публичными, несмотря на все остальные признаки непубличности. Так, предписывалось применять правила регулирования публичных мероприятий к собраниям законно существующих обществ без присутствия посторонних лиц в том случае, если такие собрания проходили в театрах, концертных и выставочных залах, в зданиях общественных и сословных учреждений и в помещениях, специально приспособленных для публичных собраний, или отдаваемых для этой же цели в наем.

В этой связи стоит проанализировать действительные возможности реализации гражданами права на собрания в контексте такого понятийного аппарата. Дело в том, что само по себе непубличное собрание вне публичных мест (театров, собственных или съемных залов и т.д.) могло быть проведено только на частных квартирах, в частных домах, на отдельных участках местности, где не только не было посторонних, но и по смыслу Временных положений, должна была исключаться любая возможность их случайного появления. Следовательно, непубличные собрания могли быть проведены на ограниченном пространстве, что в свою очередь ясно указывает на то, что состав участников таких мероприятий в любом случае мог быть только ограниченным, поскольку большее количество людей просто не помещались бы в таком небольшом помещении. Таким образом, устанавливая право свободно, без специального разрешения проводить непубличные собрания, власти существенно ограничивали число собраний, которые могли быть к таковым отнесены. Получается, что вне контроля властей могли быть созваны лишь количественно небольшие собрания, которые не могли создать общественного резонанса и общественной напряженности, и которые (что немаловажно) было легко разогнать сравнительно небольшими силами полиции, если это потребуется. В этой связи полагаем, что гарантированное Временным положением 1906 г. право граждан проводить непубличные мероприятия свободно и без уведомления властей, во многом было юридической фикцией, так как не позволяло членам политических партий проводить свои собрания в полном составе с привлечением на них большинства членов. Практика реализации поданными права на собрания только подтверждает эту мысль, поскольку на деле непубличными становились только неполитические собрания, что существенно сужало возможности реализации свободы собраний, гарантированных Манифестом 17 октября¹.

В этой связи примечательно, что Временные положения практически не регулировали непубличные собрания. Подавляющее большинство статей документа посвящено регулированию именно публичных мероприятий. При этом практически все правовые предписания — это запреты и ограничения, четко регламентированные Положением, и те ограничения, которые документ оставляет на усмотрение местных властей.

Наиболее категоричные запреты устанавливались в отношении поведения

¹ См.: Законодательство эпохи империализма и буржуазно-демократических революций. // Российское законодательство X – XX вв. М., 1994. Т.9. С.41-42.

публичных собраний в гостиницах, ресторанах, общественных столовых, трактирах и тому подобных заведениях. Устанавливалось, что власти никогда и ни в каких условиях не должны давать разрешение на проведение мероприятий в этих местах, а несанкционированное собрание, проводимое там, могло повлечь уголовно-правовые последствия. Также существенным категоричным запретом поведения публичных собраний было то, что таковые не допускались в местах пребывания Императора. Так, устройство публичных собраний в закрытых помещениях запрещалось на расстоянии полуверсты от места действительного пребывания Его Императорского Величества, а под открытым же небом – на расстоянии двух верст. Аналогичные запреты действовали в отношении мероприятий, подводимых рядом с местами пребывания или временного нахождения Государственного совета и Государственной думы во время их сессий.

Начальником полиции должны были запрещаться публичные собрания, цель или предмет которых противоречили уголовному закону, либо общественной нравственности или устройство которых угрожало общественным спокойствию и безопасности. О таком воспрещении с указанием, по какому из этих оснований оно последовало, устроители извещались за сутки до предположительного открытия собрания.

К категорическим запретам в отношении организации и проведения публичных собраний, которые устанавливались Временными положениями, следует также отнести запреты в отношении пребывания на собраниях отдельных категорий лиц. К таковым относились:

- лица вооруженные, за исключением тех, которым ношение оружия разрешено законом,
- учащиеся низших и средних учебных заведений,
- малолетние,
- военнослужащие.

Правовой запрет участия последних в массовых мероприятиях и публичных собраний вытекал из другого документа - Высочайшего повеления от 16-го декабря 1905 г. «О воспрещении военнослужащим принимать участие в политических партиях и собраниях»¹. Офицеры и гражданские чиновники военного ведомства, виновные в несоблюдении данного запрета, могли быть уволены от службы в дисциплинарном порядке.

Помимо общих категоричных запретов, связанных с местами проведения собраний, Временными положениями закреплялся порядок проведения публичных собраний под открытым небом. Это был особый порядок, который устанавливал еще более жесткие требования, хотя и не полностью запретительные. В частности, устанавливалось, что все публичные собрания под открытым небом могут проводиться не иначе как с разрешения губернатора, градоначальника, или начальника местной полицейской власти. Указанное положение в очередной раз подтверждает мысль о том, что Временные положения 1906 г. устанавливали мнимую, декларативную и во многом фиктивную возможность населения реализовывать свое право на собрание. Ведь любое политическое собрание с целью донести до населения программу партии, ее цели и идеи, требовали собрать как можно больше количество народа. Сделать это в помещениях часто не представлялось возможным, а проведение такого собрания под открытым небом требовало согласия властей, которые по любым основаниям (они, кстати, не регламентированы в Положении) отказать в

¹ См: Собрание узаконений Российской Империи. 1905. 22 декабря. Отд. 8. Ст. 1207.

его проведении. Таким образом, декларативность норм о собраниях становится еще более очевидной.

Ограничения, хотя и не категоричные, предусматривались в отношении публичных собраний в стенах учебных заведений. В Положении указывалось, что такие собрания могут проводиться только с разрешения администрации учебного заведения и не могут противоречить по своим целям уставу этого заведения. Практика показывает, что ограничение на проведение собраний в стенах учебных заведений были направлены, прежде всего, на то, чтобы предотвратить развитие революционных идей в одной из наиболее восприимчивых к нам сред населения – студенческой среде.

Порядок организации проведения публичного собрания был строго регламентирован, и отступление от установленных правил влекло полный запрет на его поведение. Во Временном положении закрепляется, что всякий желающий устроить публичное собрание обязан письменно заявить о том начальнику местной полиции, градоначальнику, обер-полицмейстеру, полицмейстеру, исправнику, либо иному соответствующему ему должностному лицу – не позднее, как за трое суток до открытия собрания, а если о его времени и месте предполагается огласить публично, то не позднее, как за трое суток до такого оглашения. Если собрание созывалось не в месте постоянного пребывания начальника полиции, то заявление должно было быть подано не позднее, как за семь суток до открытия собрания или оглашения о нем.

В заявлении должны были быть точно названы день, час, место и предмет собрания, а также имя, отчество, фамилия и место жительства устроителя или устроителей собрания. Если в собрании назначено заслушивание доклада, сообщения или речи заранее определенного лица, то его имя, отчество, фамилия и место жительства должны быть указаны в заявлении.

Особого внимания в контексте настоящего исследования, как представляется, заслуживают вопросы надзора государства за проведением публичных собраний. Дело в том, что законодательством, помимо освещенных выше общих требований к проведению таких мероприятий и ограничений, следовавших за этим, предусматривалась текущая проверка порядка на собрании непосредственно в ходе его проведения. Временные положения 1906 г. предусматривали два вида надзора: внутренний и внешний. Внутренний надзор регламентировался статьей 11 и состоял в том, что надзор за соблюдением порядка в публичном собрании возлагался на самих устроителей собрания. Устроители обязаны были выбрать из своей среды одного или нескольких распорядителей, имена которых еще до открытия собрания должны были быть сообщены начальнику местной полиции. Если собранием избирался председатель, то обязанности по надзору за порядком переходили на него автоматически. Внешний надзор состоял в том, что власти могли обязать собрание вести свою работу в присутствии специального лица (как правило, сотрудника местной полиции или администрации), у которого имелись весьма широкие полномочия. В частности, в Положении говорится, что губернатору или начальнику местной полиции предоставляется право назначать для присутствия в публичном собрании должностное лицо, которому, по его указанию, устроителями или распорядителями собрания отводится отдельное место.

При этом важно отметить, что внутренний надзор был обязательным, а внешний мог устанавливаться по решению указанных выше лиц в зависимости от степени опасений, что собрание может выйти за заявленный предмет своего обсуждения.

У должностных лиц, присутствовавших в качестве представителя внешнего надзора на собрании, был особый правовой статус. Так, оно было обязано устра-

нять любые противозаконные проявления со стороны находящихся в собрании лиц и немедленно принимать соответствующие меры к восстановлению порядка. Особо следует подчеркнуть, что если после двукратного предупреждения чиновника о наведении порядка, этот порядок в собрании не восстанавливался, то надзирающий обязан был распорядиться о закрытии собрания. С точки зрения гарантий права граждан на собрания нужно указать, что принудительное закрытие собрания допускалось только по основаниям, определенным во Временных положениях 1906 г. Среди таких оснований:

1) явное отклонение собрания от заявленного предмета обсуждения; при этом в законе не указывалось, что считать «явным отклонением»; по умолчанию такая оценка оставалась на усмотрение надзирающего чиновника;

2) высказывание в собрании суждений, возбуждающие вражду одной части населения против другой;

3) осуществление в процессе проведения собрания незаконных денежных сборов;

4) нахождение на собрании лиц, которые в соответствии с Временными положениями и иными нормативно-правовыми актами, не допускались к присутствию на публичных собраниях;

5) если нарушался порядок собрания призывами к мятежу, заявлениями, восхваляющими либо оправдывавшими преступления, призывы к насилию, неповиновению властям.

Следует отметить, что последний пункт особенно вольно трактовался властями. Под него иногда попадали весьма мирные заявления, которые звучали на политических собраниях. Так, на одном из собраний партии Конституционных демократов один из докладчиков выразил мнение о том, что в Правительстве должны присутствовать не только представители дворянского сословия, но и лица других сословий. Данное собрание было немедленно закрыто по решению присутствовавшего надзиравшего чиновника, поскольку было сочтено, что высказанное предложение «...сеет рознь между сословиями и призывает к бунту против Верховной власти...»¹.

Решение надзирающего чиновника о закрытии собрания было окончательным и не подлежало обжалованию во время самого мероприятия (позднее обжаловать было можно). Все лица, находившиеся на собрании, были обязаны разойтись сразу после объявления о его закрытии. Также предусматривалось, что не подчинившиеся этому лица должны были быть задержаны полицией, и, в зависимости от тяжести деяний, привлечены или к административной, или к уголовной ответственности.

Временными правилами устанавливалось, что жалобы на распоряжения и действия должностных лиц по воспреещению или закрытию публичных собраний приносились в общеустановленном порядке. Такие жалобы, в случае подачи их тому должностному лицу, действия коего обжалованы, представлялись его непосредственному начальнику, вместе с необходимыми объяснениями.

Также как Временные правила об обществах и союзах Временные правила о собраниях 1905 г. были комплексным межотраслевым документом, который включал нормы, относившиеся к различным отраслям права. Особый интерес, как представляется, имеют положения об ответственности, которые устанавливались этим актом за его нарушение.

Наказанию в виде ареста на срок не свыше трех месяцев или денежного штрафа до трехсот рублей подлежали следующие лица:

¹Из доклада обер-полицмейстера Санкт-Петербурга министру внутренних дел от 12 июня 1906 г. Цитировано по: Российское законодательство X-XX веков: В 9 т. / Под ред. О.И. Чистякова. — М., 1994. С. 310.

- виновный в устройстве или открытии публичного собрания без надлежащего заявления,
- виновный в устройстве или открытии публичного собрания, заведомо неразрешенного или запрещенного,
- а равно устроители, распорядители или председатель законно состоявшегося собрания, виновные в неисполнении обязанностей, возлагаемых на них законом,
- лица, явившиеся вооруженные в публичное собрание, если лицам этим ношение оружия не разрешено законом,
- лица, которые продолжали проводить публичное собрание после того, как оно было объявлено закрытым.

Рассматриваемый документ был во многом и процессуальным актом, поскольку устанавливал подсудность и подведомственность по делам о нарушении правил организации и проведения массовых мероприятий. Важно отметить, что данные процессуальные нормы были юридически оформлены как дополнение к действовавшему на территории Империи уголовно-процессуальному законодательству, о чем в мае 1907 г. было издано соответствующее разъяснение Сената¹.

Не смотря на то, что и Уголовное уложение, и Временные правила о собраниях персонифицировали ответственность субъектов в сфере проведения массовых мероприятий, часто применяемые меры носили внеправовой, политический характер. Полиция и иные правоохранительные органы (прежде всего Отдельный Корпус Жандармов) часто рассматривали те или иные публичные собрания не через Временные положения 1906 г., а посредством применения предписаний иных актов, направленных на борьбу с революционным движением, например чрезвычайного законодательства², в период действия которого все гарантии свободы собраний не действовали. Учитывая, что за период 1905-1917 гг. на карте Империи практически не осталось местностей, где бы не вводился режим чрезвычайной или усиленной охраны³, то можно предположить, что гарантии свободы собраний оставались только на бумаге, сохраняя лишь одно свойство - служить правовым прикрытием видимости демократических преобразований. Административный порядок обжалования необоснованных закрытий надзирающими чиновниками отдельных собраний также был несовершенен, поскольку вышестоящее руководство постоянно получало секретные циркуляры от Правительства о необходимости всеми способами снижать митинговую активность в своих губерниях⁴. Судебный же порядок обжалования таких решений Временным положением 1906 г. не предусматривался, что не оставляло выбора участникам необоснованно закрытого публичного собрания, кроме организации тайных, несанкционированных собраний, что еще больше расшатывало и без того шаткую политическую ситуацию.

Вместе с тем, следует отметить, что Временные положения о собраниях 1906 г. был не единственный документ, регулировавший рассматриваемую сферу правоотношений. Отдельные виды собраний регламентировались избирательным законодательством. Речь идет, прежде всего, о Положении о выборах в Государственную

¹ См.: Собрание узаконений Российской Империи. 1907. 19 мая. Отд. I. Ст. 172.

² См. Параграф 1.3. настоящей работы.

³ См.: Новиков Ю. Выборы в 1-4 Государственные думы // Право и жизнь, 1996, № 9. с. 173-174.

⁴ См. например: Циркуляр департамента полиции начальникам губернских и областных жандармских управлений, охранных отделений и розыскных пунктов о регулярном предоставлении особому отделу отчетов о деятельности революционных партий 24 августа 1905 г. — полный текст документа на сайте www.hronos.ru

думу от 6 августа 1905 г¹.

К собраниям, регламентация которых осуществлялась избирательным законодательством, в частности, относились губернские или уездные съезды избирателей. В Положении о выборах в Государственную думу закрепляется, что съезды избирателей созываются в губернском или уездном городе под председательством уездного предводителя дворянства или лица, его заменяющего, городского головы губернского или уездного города. В уездах, в которых имелось несколько городских поселений, допускалось образование несколько отдельных съездов городских избирателей с разрешения министра внутренних дел. Указанные съезды являлись особым видом собраний - избирательными собраниями. Поскольку Положение о выборах в Государственную думу устанавливало куриальную систему выборов, то и избирательные съезды имели специфический персональный состав. В частности, каждый съезд был строго ориентирован на какую-либо категорию населения, а потому участие представителей другого сословия в этих собраниях не допускалось. Еще одна характерная особенность избирательных съездов по сравнению с другими видами собраний состояла в том, что они могли функционировать только в определенное время. Таким временем был период со дня объявления выборов в Государственную думу до дня их проведения. На практике, однако, власти предлагали избирательным съездам прекращать работу за две недели до даты проведения выборов. Следует отметить, что такая форма собраний не была в подлинном смысле слова реализацией права граждан на массовые мероприятия. Скорее это выступало одной из форм реализации избирательных прав, поскольку временная и предметная ограниченность этих съездов, их сословный характер были санкционированы властью и преследовали только одну цель - процессуальное обеспечение проведения выборов в законодательные органы. В Положении о выборах неоднократно в последующем вносились изменения, которые не отражались на аспектах, связанных с организацией и проведением таких специфических форм собраний как избирательные съезды.

В целом следует признать, что правовое регулирование провозглашенной Манифестом 17 октября 1905 г. свободы собраний носила разрозненный, несистематизированный характер. Основной причиной этого являлся сам декларативный характер провозглашенной свободы, когда её реализация на практике, благодаря многочисленным ограничениям, сводилась к необходимости получения многочисленных согласований у чиновников, субъективное усмотрение которых было весьма широко. В этой связи несистематизированность законодательства о массовых мероприятиях, когда нормы одной отрасли права входили в противоречие с нормами другой отрасли, весьма часто оказывалась выгодна власти, которая могла запретить любое массовое мероприятие. Поэтому, как представляется, Правительство не спешило с оформлением действовавших Временных правил в нормальный легитимный закон.

Другим важнейшим выводом, который позволят сделать анализ правового регулирования организации и проведения публичных собраний, является то, что Временные правила устанавливали минимальные возможности для подлинной реализации свободы собраний, особенно если это касалось политических мероприятий. Законодательно были воздвигнуты барьеры, позволявшие решить две главные задачи, о которых заявили события 1905 г.: не допустить массового скопления народа в одном месте и сделать невозможной публичную деятельность политических партий террористической, революционной направленности. Справедливости ради

¹ 12. Полное собрание законов Российской империи. Собр. III. Т. XXV. Отд. 1. СПб., 1908. Ст. 26656. С. 637-638.

отметим, что данная правовая политика позволила эффективно решить первую проблему – не допускать массовых выступлений. Вторая задача оказалась не под силу властям, осуществлявшим политику тотального ограничения. Наиболее активные объединения того времени не нуждались в санкционировании своих собраний властями; они проводили их скрытно, используя все методы конспирации. Поэтому позволим себе предположить, что правовые меры ограничения свободы собраний, как средства борьбы с революционным движением, себя полностью не оправдали, а наоборот способствовали уходу в глубокое подполье этих партий, их радикализации и криминализации. Не смотря на то, что такие объединения, не имевшие официального статуса, не допущенные к организации массовых мероприятий, вычеркнутые из политической системы страны, тем не менее имели поддержку в общественной среде, что было вызвано их «гонимым» статусом.

Указанные выше меры в отношении провозглашенной свободы слова и собраний носили скорее карательный, нежели обеспечительный характер. Правовые предписания свидетельствуют о стремлении к безраздельному влиянию государства на процессы выражения мнения населением, что не характерно для классической теории прав человека. Таким образом, становление правового регулирования в сфере свободы массовых мероприятий имело противоречивый характер.

Данченко Е. В.

кандидат исторических наук

ПРОЕКТЫ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ
В СРЕДЕ РУССКОЙ ЭМИГРАЦИИ. К. П. КРАМАРЖ

Danchenko E. V.

candidate of historical sciences

THE PROJECTS OF THE RUSSIAN CONSTITUTION IN ENVIRONMENT
OF RUSSIAN EMIGRATION

*The article is devoted to activity of the outstanding representative of Russian emigration
K.P. Kramarg of the author and composer of the project of the Russian constitution*

Русская эмиграция во всех отношениях явление уникальное. Эта уникальность, прежде всего, заключается в том, что наши соотечественники, оказавшись волею судеб за границей, не только сохранили русское духовное наследие, но и обогатили его пониманием случившейся с Россией катастрофы и поисками путей выхода из неё. Это была попытка духовного спасения и возрождения России. Они, говоря словами И.А. Ильина, нашли в себе «мужество и остроту взгляда, чтобы увидеть вещи такими, каковы они суть на самом деле», нашли в себе «волю, чтобы выговорить всю правду и вступить на новые пути»¹. Кризис, случившийся с Россией в начале XX в., рассматривался в эмигрантской среде не только как политический, духовный, экономический, но и как правовой, точнее, государственно-правовой. Отсюда множество статей и других публикаций по вопросу будущего постбольшевистского государственного устройства России и роли и значении права, правосознания в возрожденном государстве. В эту дискуссию активно включились и западноевропейские юристы, политические лояльные к дореволюционной России. И если многие эмигрантские конституционные проекты уже стали предметом историко-правового анализа², то теоретические разработки будущего государственного устройства России западноевропейских юристов, повлиявших на развитие русской зарубежной правовой мысли, до настоящего времени не исследованы. В этом отношении интересен активно обсуждавшийся в русском зарубежье в 1919-1920 гг. конституционный проект, принадлежавший перу чешского юриста и политического деятеля консервативного русофила Карла Крамаржа.

Целью данной статьи является рассмотрение основных конституционных идей К.П. Крамаржа с позиций основных проблем русского зарубежного государственоведения и формулирование его общих требований к постбольшевистскому государственному устройству России.

Карл Крамарж родился 27 декабря 1860 г. в г. Високе в зажиточной буржу-

¹ Ильин И.А. Путь к очевидности. – М.: Республика, 1993. С. 402.

² Имеются в виду конституционные идеи и проекты Алексея Н.Н., Ильина И.А., Солоневича И. Л., П.Б. Струве. См. Алексеев Н.Н. Советский федерализм. // Общественные науки и современность. 1992, № 1. Ильин И.А. Основы государственного устройства. Т. 7. Москва: «Русская книга», 1998. Ильин И.А. Проект Основного Закона Российской империи. Т.7. . Москва: «Русская книга», 1998. Исследования М.В. Назарова, Ю.Т. Лисицы, Л.И. Новиковой, Сиземской И.Н.

азной семье. Получил юридическое образование в берлинском, страсбургском и пражском университетах. В 1889 он основал еженедельную чешскую газету «Cas», известную российским славянофилам и славяноведам. Будучи лидером младочешской партии он в течение 1891-1914 гг. избирался в австрийский рейхстаг. И всегда его политические и правовые воззрения были обращены к России. За его идеи сближения Австрии-Венгрии с Россией во время первой мировой войны в 1915 г. К.П. Крамарж был арестован австрийскими властями и обвинен в государственной измене. Два года, проведенные в венской тюрьме лишь укрепили его любовь и преданность России. Именно любовь к России и желание ее скорого возрождения на фоне пагубного для будущего России политико-правового затишья в эмигрантской и белогвардейской среде подвигли К.П. Крамаржа (уже имевшего к тому времени в своем послужном списке пост премьер-министра первого чехословацкого правительства) к составлению проекта Конституции Российского Государства¹. «Россия возродится - писал К.П. Крамарж в послесловии к проекту, - Быть может позже, чем мы ожидали, но возродится непременно, и те, которые должны будут дать ей внутреннее устройство, осуществляющее возможность свободно жить и работать на пользу родины всюду... те должны уже теперь знать, что они предложат учредительному собранию, а не потом лишь искать путь, по которому должна идти Россия к новой славе и новому могуществу. И я был бы счастлив, если бы мне удалось убедить всех, любящих Россию, что спасение идет не сверху, а снизу»². Именно этой задачей - «дать ей (России) внутреннее устройство» - обусловлена структура конституционного проекта. Конституция Российского государства К.П. Крамаржа состоит из семи разделов: Глава Государства, Государственная Дума и Государственный Совет, Общегосударственное управление, Областное законодательство и управление, Вопрос о языках, Земства, Города и деревни. В ней отсутствуют разделы, посвященные правам и свободам человека и основам государственного строя. Данный проект, со слов самого К.П. Крамаржа, был представлен сначала Б.В.Савинкову, затем Ю.В.Ключникову. В Париже с проектом также ознакомились известные ученые и политические деятели Г.Е. Львов, П.Б. Струве, В.А.Маклаков, М.А. Стахович, М.М. Винавер, М.С. Аджемов, П.И. Новгородцев, А.В.Кривошеин, Н.Н. Львов, П.Долгоруков, Н.И. Астров, Н.Н. Чебышев. Затем с миссией генерала Драгомирова проект был переправлен в Ростов и Таганрог. Надо отметить, что К.П. Крамарж активно сотрудничал с А.И.Деникиным, да и после поражения белогвардейского движения многие наши соотечественники нашли теплый прием в Чехословакии благодаря, в том числе, комитету К.П.Крамаржа, о чем с особой благодарностью упоминается в эмигрантских мемуарах.

Проблема выбора формы правления постбольшевистской России – это ключевой вопрос всей первой русской эмиграции. П.Б. Струве считает, что на 1925 г. монархисты составляли 85% всех эмигрантов. При таком раскладе говорить о противостоянии сторонников и противников монархии не приходится. Основная же идейная борьба в эмигрантской среде разворачивалась между разными пониманиями монархии: от «доктринерства», «реставрации» до совмещения монархии с американской моделью демократии или, уже позднее, с советской системой; от «франкофилов» до «германофилов» (в зависимости от того, с какой страной связывались надежды на помощь России); от «непредрешенцев», считавших, что не имеют право навязывать народу России волю из-за границы до легитимистов, считавших возможным провозгласить царя уже в эмиграции. Однако, всех монархистов,

¹ Мейснер Д. Миражи и действительность. Москва. 1966.

² Крамарж К.П. Основы Конституции Российского Государства. // Архив русской революции. Т. 1-2. – М.: Терра:Политиздат, 1991. С. 287.

как верно замечает М.В. Назаров, роднит узость понимания русского призвания, не различение внешней формы и духовного содержания, смешивание вопроса духовной оправданности монархии и вопроса ее реализуемости в конкретных условиях¹. У К.П. Крамаржа остался не решенным вопрос о форме правления будущей России – монархия или республика? В первоначальном конституционном проекте К.П. Крамаржа говорилось о президенте республики. Однако это положение, с его же точки зрения, являлось некорректным, поскольку будущую форму правления России должно было определить Учредительное Собрание. Так вместо раздела «Президент республики» появился раздел «Глава государства», который применим и к монархии, и к республике. Определяя полномочия Главы государства, К.П. Крамарж исходил из того, что полномочия монарха, если такая форма правления будет определена Учредительным Собранием, не могут превышать полномочия президента в республике. Налицо желание автора примирить республиканское и монархическое крыло эмиграции, и тем самым поднять престиж русской эмиграции в целом.

Рассуждая о возможности реставрации монархии в России, К.П. Крамарж считал такую возможность маловероятной. Если же Россия выбрала бы монархию, то, по мнению К.П. Крамаржа, предпочтение должно было быть отдано не наследственному монарху, а избираемому пожизненно из царствующей фамилии, к примеру, Государственной Думой и Государственным Советом. Таким бы избранием были бы примирены и «символ, и трехсотлетняя традиция, и принцип верховной воли народа».² «Мысль об избираемом царе, продолжал К.П. Крамарж, есть мысль непривычная, но, может быть, именно она могла бы примирить в России и тех, которые после революции и большевизма еще глубже, чем когда либо раньше верят в неизбежность монархии для России, и тех, которые после ужасов последних лет не потеряли веры в народ и в его право быть вершителем своих судеб»³. В случае установления монархической формы правления в России, К.П. Крамарж выступает категорически против сосредоточения крупной собственности в руках правящего монарха и считает необходимым его доходы сделать зависимыми от решения палат.

К.П. Крамарж устанавливает парламентский способ избрания главы государства простым большинством присутствующих членов палат при кворуме не менее 2/3 числа членов обеих палат. Это избрание должно было бы носить торжественный характер. Обряд коронования касался бы только царя.

В конституционном проекте К.П. Крамарж вводит политическую ответственность главы государства (президента или монарха) за покушение на «ниспровержение конституции»⁴. Конкретный вид ответственности монарха определял бы суд на основании закона.

В целом, набор полномочий главы государства аналогичен западноевропейской парламентской модели. Это назначение и увольнение государственных чиновников, назначение общеимперских министров и председателей областных министерств, подписание и обнародование общеимперских и областных законов. Глава государства, согласно проекту, также обладает правом отлагательного вето, правом созыва и роспуска палат парламента и областных сеймов, правом объявлять войну по решению обеих палат и заключать мир, правом ратифицировать международные

¹ Назаров М.В. Миссия русской эмиграции. М, «Родник», 1994.

² Крамарж К.П. Основы Конституции Российского Государства. // Архив русской революции. Т. 1-2. – М.: Терра: Политиздат, 1991. С. 280.

³ Крамарж К.П. Основы Конституции Российского Государства. // Архив русской революции. Т. 1-2. – М.: Терра: Политиздат, 1991. С. 282.

⁴ Там же. С. 264.

договоры по решению палат, правом помилования, правом пожалования государственных наград. Он является верховным главнокомандующим, назначает и увольняет офицеров всех чинов, одновременно являясь главой военного министерства.

Избирательное право согласно проекту закреплялось за всеми гражданами, достигшими 25-летнего возраста, пользующихся, в формулировке К.П. Крамаржа, полнотой гражданских прав и проживающих в месте выборов не менее года. Таким образом, К.П. Крамарж отстаивает принцип всеобщего избирательного права, «как фундамента новой России»¹, хотя и высказывает определенные опасения насчет степени участия в этом процессе «русской деревни», аполитичной, с его точки зрения, по своей природе. В целом, придерживаясь взгляда на необходимость прямых выборов в России, на определенный период времени К.П. Крамарж считает возможным установление косвенных выборов для деревень и городов, с численностью населения менее 10 тысяч человек. Для пассивного избирательного права по выборам в Государственную Думу К.П. Крамарж устанавливает довольно высокий возрастной ценз в 30 лет, а по выборам в Государственный Совет – 40 лет. Конституционная норма предполагала наличие специального избирательного закона, который бы определял подробности избирательного права и процесса в России. Правила выборов в Государственную Думу распространялись бы и на выборы в областные сеймы.

Организация законодательной власти. Согласно проекту К.П. Крамаржа, законодательная власть осуществляется двумя палатами – Государственной Думой и Государственным Советом. Обе палаты избираются на шесть лет. Государственная Дума избирается на основе равного всеобщего избирательного права при тайном голосовании. А в отношении способа избрания Государственного Совета у К.П. Крамаржа не было однозначного мнения. По данному вопросу у Крамаржа прослеживается, как минимум, два подхода к определению роли верхней палаты законодательного органа. Первый определяет Госсовет как палату «территорий», «регионов», второй – как палату корпоративного представительства. В тексте проекта Конституции он устанавливает избрание Госсовета областными сеймами на основе специального избирательного закона, допуская совмещение членства в Госсовете и областном сейме. В примечаниях к тексту Конституции К.П. Крамарж предлагает еще один вариант формирования Госсовета, согласно которому, три четверти данной палаты могли бы быть избраны областными сеймами, а одна четверть, в целях возможности участия в Государственном Совете представителей «литературы, науки, кроме лиц, выбранных университетами» и вообще выдающихся личностей, «которые по выбору не могли бы или даже не хотели работать на пользу государства в учреждении, наиболее для того пригодном», что подняло бы престиж законодательных учреждений в России и за рубежом, избиралась бы следующим образом. Половина этой четверти (1/8 всего состава Госсовета) избиралась бы различными корпорациями и учреждениями – университетами, высшими техническими училищами, академиями наук, торговыми палатами, центральными рабочими организациями, земледельческими институтами. Вторая половина четверти (1/8 всего состава Госсовета) назначалась бы главой государства на срок полномочий палаты. Это назначение должно было быть согласовано с государственным канцлером.

Обе палаты созываются декретом Главы государства ежегодно в ноябре месяце (Ст. 23).

Компетенцию палат составляют следующие вопросы: иностранные дела, включая утверждение международных договоров и объявление войны и мира; военные законы; законы о Православной церкви, включая вопросы жалования, содержания и пособий священнослужителей, смету церковных учреждений; финансовая

¹ Там же. С. 284.

система государства; вопросы контроля над государственными и областными финансами; законодательство о монетной системе; о государственном Банке; метрическая система; законодательство о банках и акционерных обществах; таможенное законодательство; законодательство о железных дорогах, о портах, о правилах провоза и тарифах на железных дорогах и пароходах, воздухоплавание, почта, телеграф, телефон, «законы о воспитании, о школьной повинности, об учреждениях, управлении и учебных основах школ всех типов, о жаловании и пособиях учительского персонала во всей империи», социальная политика, социальное призрение, здравоохранение, гражданское, уголовное судопроизводство, торговое и вексельное право, аграрное право, охрана лесов, право пользования водами, государственные монополии, государственное управление жандармерией и полицией, вопросы изменения основных законов. При этом, в проекте не обозначено разделение на собственные и совместные компетенции палат, за исключением одного положения - за нижней палатой (Государственной Думой) закрепилось право первоначального рассмотрения финансового законопроекта. Не ясным из текста остается вопрос о порядке и последовательности внесения и рассмотрения палатами остальных законопроектов. В проекте правом законодательной инициативы наделены только члены обеих палат. При этом законодательные предложения должны быть подписаны в Государственной Думе не менее чем 20 членами, а в Государственном Совете - не менее чем 10 членами. Законы, принимаемые палатами, К.П. Крамарж делит на основные и обычные, устанавливая для принятия и изменения первых квалифицированное большинство в 2/3 голосов каждой из палат при наличии установленного кворума. Согласно ст. 2 проекта «основные законы определяют, а также обеспечивают свободу вероисповедания, свободу национальную, свободу слова и печати, обществ, союзов и собраний, неприкосновенность личности, обеспеченную судебными гарантиями».¹ На основании ст. 21 проекта конституции можно сделать вывод о последовательном рассмотрении законопроектов палатами парламента. Закон первоначально принимался Государственной Думой, затем предавался на рассмотрение Государственному Совету, который имел право отменять или изменять их на протяжении шести месяцев после получения из Думы. В случае отклонения или изменения закона Государственным Советом, Государственная Дума имела возможность повторного голосования по своему законопроекту. В случае преодоления вето Государственной Думой (2/3 голосов за первоначальный текст законопроекта), он поступал на подпись Главе государства, минуя Государственный Совет. Данное положение не распространялось на финансовые законопроекты. (Ст. 19,21.) К.П. Крамарж вводит так называемое «молчаливое» рассмотрение законопроекта, принятого Государственной Думой, в Государственном Совете с последующей передачей его на подпись Главе государства. Это возможно только в том случае, если Государственный Совет не отклонит, не изменит или вообще не рассмотрит закон, принятый Государственной Думой.

Что касается статуса члена палаты, то К.П. Крамарж в проекте устанавливает личную неприкосновенность членов палат, их не ответственность за речи и работу в палатах, возможность судебного или административного преследования только с согласия соответствующей палаты, за определенными исключениями. Закрепляет за ними право законодательной инициативы и право направления запроса правительству, при обязанности последнего реагировать на полученный запрос в течении месяца.

Исполнительная власть. Исполнительная власть, согласно Конституции К.П. Крамаржа, осуществляется Управлением государства. Общеимперское управ-

¹ Крамарж К.П. Основы Конституции Российского Государства. // Архив русской революции. Т. 1-2. - М.: Терра:Политиздат, 1991. С. 264.

ление (правительство) состоит из следующих министров: Государственного Канцлера — председателя Управления, министра иностранных дел, министра военных дел, морского министра, министра общеимперских финансов, министра торговли и промышленности, министра путей сообщения, почт и телеграфов, министра юстиции, министра народного просвещения и духовных дел, министра земледелия, министра труда (общественных работ), министра социального законодательства, призрения и здравоохранения. К.П. Крамарж вводит ответственность канцлера и министров перед Государственной Думой, которая решает вопрос о привлечении к судебной ответственности 2/3 голосов своих членов. При положительном решении Государственной Думы о привлечении к ответственности, министры, согласно ст. 26 предстают перед трибуналом, состоящим из всех членов Государственного Совета по избранию.

Особенностью проекта является включение вопросов церковного устройства в систему общегосударственного управления. Ст. 28 проекта определяет в качестве руководящих органов Православной Церкви Патриарха и Святейший Синод. Таким образом, К.П. Крамарж соглашается с изменениями, произошедшими в Православной Церкви после октябрьского переворота 1917 г. В конституционном проекте мы не встречаем характеристику российского государства как светского. Наоборот, К.П. Крамарж устанавливает активную позицию Главы государства в вопросе назначения Главы Православной Церкви и глав других вероисповеданий, наделяя его правом отвода кандидатов в патриархи и глав других конфессий. За Государственным канцлером К.П. Крамарж закрепляет право отвода кандидатов в члены святейшего Синода и высших церковных управлений других конфессий. Этим конституционным положением К.П. Крамарж обнаруживает незнание специфики вероисповеданий, распространенных на территории России, большинство которых не допускает вмешательство светских властей в определение церковной иерархии, а тем более главы государства или государственного канцлера, исповедавшего другую религию.

Особое место в системе общегосударственного управления занимает единый и независимый государственный контроль за государственным хозяйством. Систему контроля возглавляет Государственный Контролер, назначаемый Главой государства «по предложению Государственного канцлера из числа четырех кандидатов, избранных по два Государственной Думой и Государственным Советом»¹. В качестве основной цели деятельности Государственного контролера названо (ст. 40) недопущение возложения незаконных финансовых обязательств на государство или его отдельные области. Свой доклад Государственный Контролер обязан ежегодно представлять палатам парламента и областным сеймам, а свои заключения обязан предоставлять государственному Канцлеру или областным министрам по принадлежности.

Судебная власть. В отношении судебной власти у К.П. Крамаржа лишь перечислены виды высших судов — Верховный уголовный и гражданский и Верховный административный суды. Председатели и члены указанных судов должны, согласно проекту, назначаться Главой государства. При этом, указывает автор, половина членов Верховного административного Суда должны быть назначена по представлению министра юстиции, который, в свою очередь, формирует свои предложения на основе предложений областных сеймов.

Государственное устройство. Русскую дореволюционную государственную

¹ Крамарж К.П. Основы Конституции Российского Государства. // Архив русской революции. Т. 1-2. — М.: Терра:Политиздат, 1991. С. 267.

традицию всегда отличала унитарность, как принцип территориального построения государства. В отечественном государствоведении федерация рассматривалась как способ объединения, а не разъединения. В частности, в своем фундаментальном труде по теории федерализма А.С. Ященко писал, что «федерализм не есть конечная цель, политический идеал, а лишь временное соглашение в процессе объединения дотоле разъединенных обществ. Исторический опыт показывает, что каждая политическая форма, начиная с полной изолированности, стремится перейти в более интегрированную. Федерализм тоже везде является одной из стадий унитарного государства»¹. Идеи государственной децентрализации, федерации, самоопределения наций культивировались исключительно революционным движением. Среди конституционных предложений К.П. Крамаржа предложения по государственному устройству России занимают особое место. Понимая федерацию, в плане генезиса, как добровольный договор независимых, самостоятельных государств о соединении в одно для точно определенных государственных целей, К. П. Крамарж категорически отвергал возможность ее введения в России, так как в России никогда не было, а, следовательно, для будущей России нет субъектов (то есть свободных государств) для такого федеративного государства. «Россия, - пишет К.П. Крамарж в примечаниях к тексту конституционного проекта должна была сначала создать своим соглашением эти государства, если бы хотела устроить империю, как федерацию»².

К тому же, вновь образовавшиеся на территории России государства – будущие субъекты федерации ту же бы стали объектом интересов иностранных государств, вовсе не заинтересованных в сильной России.

Отвергая федеративное устройство для России, К.П. Крамарж отнюдь не был сторонником строгой централизации государства. По его мнению, жестко централизованная Россия «была бы не в состоянии вывести страну и народ из ужасного положения, в каком они находятся после войны и большевиков»³. К.П. Крамарж выдвигает идею областного деления государства «сообразно национальным, экономическим и социальным местным условиям»⁴. Данная идея не нова в российской государственной мысли. В конце 70-начале 80-х гг. XIX в. подобного рода идеи защищал видный представитель украинского национального движения Михаил Драгоманов⁵, активно полемизировавший с русскими славянофилами. Считая существующее на тот период губернское деление России соответствующим исключительно административным целям, Драгоманов предлагал поделить территорию государства по совокупности географических, экономических и этнографических условий на области для реализации в России земской (самоуправленческой) идеи⁶.

Областным устройством России К.П. Крамарж пытается решить, прежде всего, национальный вопрос, оптимальное решение которого ему видится в пресечении центробежных стремлений, главным образом, окраин страны и возвышении

¹ Ященко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетического государства. Юрьев. 1912.

² Крамарж К.П. Основы Конституции Российского Государства. // Архив русской революции. Т. 1-2. – М.: Terra: Политиздат, 1991. С. 273.

³ Там же. С. 275.

⁴ Там же. С. 268.

⁵ Драгоманов М. Вольный Союз. Опыт украинской политико-социальной программы. Женева, 1884, С.9.

⁶ М. Драгоманов в 1884 г предлагал следующее областное деление. В его варианте это должны были быть следующие области: Северная, Озерная, Балтийская, Литовская, Польская, Белорусская, Полеская, Киевская, Одесская, Харьковская, Московская, Нижегородская, Казанская, Приуральская, Саратовская (Нижеволжская), Кавказская, Западная Сибирь, Восточная Сибирь, Земля Казачья, области Среднеазитские.

русской государственной идеи. Политическую сепаративную активность нерусских окраин он предлагает вытеснить экономической, социальной и культурной активностью местного населения областей, для чего им необходимо дать определенную свободу и независимость.

В части определения статуса области обладают у Крамаржа элементами, схожими со статусом субъектов федерации. Это на областном уровне избрание представительного органа - сейма; наличие областных министерств, ответственных перед областными сеймами; наличие собственной компетенции у областей; возможность установления самоуправления в областях; возможность установления, наряду с русским, местного языка. При этом Крамарж был сторонником единого гражданства для всей территории России, полностью отрицая возможность введения какого-либо областного гражданства.

Разделение компетенции Крамаржем мыслилось на тех же основаниях, на которых в конце XIX - начале XX вв. им же была предпринята попытка выстроить австрийский федерализм: единство государственного управления по внешним вопросам и обороне, совместная компетенция по вопросам экономической и социальной политики.

К.П. Крамарж исключает представительство центрального правительства в областях в виде учреждений типа генерал-губернаторства, которое бы надзидало за исполнением законов. Данный институт он считал крайне опасным в плане возврата к абсолютизму и трудно определяемым в плане его конституционного статуса.

Именно в части будущего государственного устройства, многие идеи К.П. Крамаржа были впоследствии восприняты и развиты как представителями эмигрантской правовой мысли (Алексеев Н.Н.), так и политическими деятелями эмиграции. Ярким примером того является формулировка Рейхенгалльского съезда русской эмиграции в 1921 г. относительно государственного устройства. В резолюции по докладу Ефимовского Е.А. «Децентрализация власти и отношение к окраинам» было отмечено, что «Государственное устройство России должно быть основано, между прочим, на передаче местным автономным и иным областным самоуправлениям всех тех предметов ведения в делах местного законодательства, управления и суда, кои, не имея в отдельность общегосударственного значения, сохраняют во всей полноте общегосударственную связь, образуемую из совокупности областей и стран Единую Российскую Империю»¹.

Общие требования государственного устройства будущей постбольшевистской России в конституционном проекте К.П. Крамаржа можно сформулировать следующим образом:

1. Избрание Главы государства;
2. Формы государства как не могут полностью копировать дореволюционный строй, так и западноевропейские государственные модели;
3. Разделение властей;
4. Ответственность органов и должностных лиц государства, включая монарха, если такая форма правления будет избрана Россией.
5. Унитаризм в сочетании с самоуправлением отдельных областей.
6. Местное самоуправление как залог процветания отдельных территорий государства и способ реализации государственной власти на местах;
7. Включение Православной Церкви и иных вероисповеданий в государственный механизм.

¹ См. Двуглавый Орел. Берлин. 1921. № 13. 1(14) августа. С. 21-22.

Макеева Е.А.

кандидат философских наук, доцент

СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Makeeva E.A.

candidate of philosophical sciences

THE SUBJECTS OF INTERNATIONAL LAW

The author of article consecrates questions concerning legal status of the subjects of international law, their attributes and modern forms of classification.

Субъекты международного права – это участники международных отношений, обладающие международными правами и обязанностями.

Субъект должен быть непосредственно подчинён международному праву. Особенность статуса субъектов международного права в том, что они выступают не только носителями прав и обязанностей, но и главными действующими лицами в создании и осуществлении международно-правовых норм. Сказанное позволяет говорить о наличии у субъектов международного права правоспособности (способность иметь субъективные права и юридические обязанности), дееспособности (способность самостоятельно осуществлять имеющиеся у них права и обязанности), а также деликтоспособности (способность нести юридическую ответственность за совершённое правонарушение, причинённый вред, ущерб или убытки). Так, например, согласно ст. 2 Конвенции о международной ответственности за ущерб, причинённый космическими объектами 1972 года, «запускающее государство несёт абсолютную ответственность за выплату компенсации за ущерб, причинённый его космическим объектом на поверхности Земли или воздушному судну в полёте»¹.

Среди основных субъектов международного права на первом месте стоят государства. Государство представляет собой сочетание трёх элементов – территории, населения, суверенной власти. Австрийский юрист–международник А. Фердросс сформулировал следующие признаки государства: 1) государство есть объединение людей, над которыми оно осуществляет личное верховенство, 2) непрерывность существования государства, под которой понимается сама субстанция государства – конкретный, образующий его, организованный народ, 3) полное самоуправление или самостоятельность, 4) порядок суверенного государства образуется непосредственно на основе международного права, 5) эффективность государства 6) территориальное верховенство государства, 7) систематическое соблюдение норм международного права»².

В отличие от других субъектов международного права государство обладает универсальной международной правосубъектностью, которая включает, в частности, право заключать международные договоры, учреждать дипломатические представительства, создавать международные межгосударственные организации, участвовать в качестве

¹ Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами от 29 марта 1972 г. Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. М., 1975. Вып.29.С.95-101.

² Фердросс А. Международное право. М.1959. С. 118 – 121.

стороны в спорах с другими субъектами. В руках государств сосредоточены основные средства воздействия на международную жизнь. Государства опосредуют и контролируют деятельность иных участников международных отношений.

В силу своего суверенитета государства создают нормы международного права, придают им обязательную силу, приводят в действие механизм их функционирования.

Простые (унитарные) государства характеризуются единой системой высшей государственной власти. В таких государствах действуют единый основной закон, единое гражданство, единая система права. Унитарное государство участвует в международных отношениях как единый субъект международного права.

Сложными государствами являются федерации. Члены федерации, как правило, не обладают правом самостоятельного участия во внешних сношениях и не являются субъектами международного публичного права. Согласно ст. 10 Конституции США штаты не могут вступать в союзы государств, не могут заключать международные договоры. Как самостоятельный субъект международного права член федерации может выступать только в том случае, если такое право субъекта федерации закреплено в общедоинтересном законодательстве.

Среди государств, как субъектов международного права, выделяются нейтральные государства. Статусом постоянно нейтральных государств обладают Швейцария, Австрия, Мальта. Постоянно нейтральные государства – полноправные субъекты международного права, имеющие особые права и обязанности. Их постоянный нейтралитет согласован и может быть гарантирован другими членами международного сообщества.

Помимо федерации, история знает и другую форму сложного государственного объединения – конфедерацию. Конфедерация представляет собой международно-правовое объединение государств, предполагающее тесную координацию их действий прежде всего во внешнеполитической и военной сферах. Конфедерация может выступать в качестве единого субъекта международного права, в случае, если данное условие содержится в учредительных документах.

В соответствии с многими важнейшими международно – правовыми актами, снискавшими всеобщее признание членом международного сообщества, качествами, необходимыми для участия в международных отношениях как субъекты международного права, обладают, помимо государств, нации и народы, борющиеся за независимость. Не каждая нация или народ, борющиеся за своё освобождение, может претендовать на такой статус. Субъектом международного права могут быть только те нации, борющиеся за независимость, которые в процессе освободительной борьбы создают властные структуры, способные выступать от имени всей нации в межгосударственном общении. Нации, борющиеся за независимость, обладают способностью иметь международные права и обязанности и способностью самостоятельно их осуществлять. Представители данной категории международного права могут заключать международные договоры, сотрудничать с суверенными государствами, межгосударственными организациями, участвовать в работе международных конференций, пользоваться защитой норм международного права.

Основная проблема международной правосубъектности нации, борющейся за независимость – это необходимость признания нации в качестве субъекта международного права. В современном международном праве отсутствует нормативное международно-правовое регулирование данного вопроса. К тому же не существует чёткого ответа на следующий вопрос: сколько государств должно признать нацию, борющуюся за независимость, чтобы она получила статус субъекта международного

права. В настоящее время эти вопросы решаются на основе международной практики и международных обычаев.

Рассмотрим также правовой статус государствовподобных образований. Государствовподобное образование – это особая политико-территориальная, историческая, политико-религиозная единица, являющаяся полноправным субъектом международного права. Оно может иметь собственную конституцию, государственные органы, вооружённые силы. Государствовподобное образование вправе обмениваться официальными представительствами с другими государствами, заключать международные соглашения. В международных организациях обычно имеет статус наблюдателя. Примером государствовподобных образований может служить вольный город – «самоуправляющееся политическое образование, которому на основании договора предоставлен международно-правовой статус, позволяющий ему участвовать в экономических, культурных и в определённой степени в политических международно – правовых отношениях»¹. Высшим юридическим актом для него является международно – правовой договор, которым определяется и особая международно – правовая субъектность вольного города. В настоящее время вольных городов не существует.

К числу вольных городов относился Великий Новгород, а также города Ганзейского Союза, такие как Гамбург, Бремен, Росток, Рига, Амстердам, Кёнигсберг и другие.

В 1947 – 1954 гг. статус государствовподобного образования имела свободная территория Триест. В 1945 – 1990 гг. особый международно-правовой статус имел Западный Берлин.

Государственно-политическое устройство Западного Берлина определялось Конституцией, вступившей в силу 1 октября 1950 года. Международная правосубъектность Западного Берлина носила ограниченный характер. Западный Берлин имел право участвовать в международных переговорах, заключать соглашения, касающиеся связи, телеграфа.

В настоящее время основным государствовподобным образованием является Ватикан (Святейший Престол). Ватикан, город-государство, административный центр католической церкви. Ватикан поддерживает дипломатические отношения более чем с 80 государствами, в том числе с Россией. В ООН Ватикан имеет статус наблюдателя, является членом таких организаций, как ЮНЕСКО, МАГАТЭ и некоторых других. Ватикан участвует во многих универсальных многосторонних конвенциях и в двусторонних договорах с государствами.

Мальтийский орден – ещё одно действующее в наши дни государствовподобное образование. Официальная цель Мальтийского ордена - благотворительная и историко-архивная деятельность. Имеет дипломатические отношения со многими странами мира. Территорией и населением не обладает.

Государствовподобные образования – не типичные субъекты международного права, их количество не стабильно. Многие государствовподобные образования существовали недолго. Однако, это не исключает возможности появления новых государствовподобных образований на международной арене в наши дни.

Далее остановимся на правосубъектности международных организаций. Любая межгосударственная организация является субъектом международного права, прежде всего, потому, что государства согласились наделить её соответствующими правами и обязанностями, которые содержатся в учредительных актах и, к тому же, полностью соответствуют основным принципам международного права. Организа-

¹ Лукашук И.И., Шинкарецкая Г.Г. Международное право. М., Изд. Юрист., 2000. С.45.

ции — это вторичный субъект международного права, так как они создаются государствами и действуют на основе международного договора, своего учредительного акта, устава. В таком документе чётко определяются права и обязанности организации, её цели, задачи и функции, оговаривается её право заключать международные договоры в рамках установленной для неё компетенции, регламентируются вопросы членства, вопросы сотрудничества с другими международными организациями и прочими субъектами международного права. Международные межправительственные организации ограничены в выборе средств принуждения и разрешения споров. Так, например, они не могут быть субъектами споров, рассматриваемых Международным Судом ООН, а вправе только запрашивать его консультативные заключения. Международные межправительственные организации (далее — ММПО) создаются на основе норм международного публичного права в целях удовлетворения общих межгосударственных интересов. Иными словами, ММПО является общим представителем государств — членом и должна сохранять это качество во всех сферах своей деятельности. Во — вторых, потребности удовлетворения общего интереса, в целях которого создаётся ММПО, требуют исключения возможности контроля над ней со стороны какого — либо государства — члена группы государств. Между тем подчинение ММПО национальному праву какого — либо государства могло бы рассматриваться как разновидность такого контроля. В — третьих, наделение ММПО статусом юридического лица базируется на международно-правовых нормах: оговорка о статусе юридического лица может содержаться в учредительных документах ММПО или фиксироваться в её внутренних правилах — правовых актах, создаваемых самой ММПО¹.

ММПО обладает обособленными правами и обязанностями, отличными от прав и обязанностей государств — членом. ММПО пользуется привилегиями и иммунитетами функционального характера, является субъектом международно-правовой ответственности.

ММПО основана на принципе суверенного равенства государств — членом — каждое государство, независимо от величины его территории и количества населения имеет право на один голос в высших органах организации. Принцип взвешенного голосования, принятый в международных организациях финансового характера, не нарушает принципа равноправия государств.

Международная практика показывает, что возможность ММПО участвовать в международных публичных отношениях, обладать международными привилегиями и иммунитетами свидетельствует о наличии у них международной правосубъектности в полном объёме. К тенденциям развития современного международного права можно отнести возрастание роли международных организаций и увеличение объёма их правосубъектности.

Рассмотрим правовой статус нетрадиционных, вторичных субъектов современного международного права, таких, например, как международные неправительственные организации (далее МНПО). МНПО создаются с целью непосредственного участия в международных правоотношениях, решения международно-правовых проблем. В связи с этим объективно обосновано признание их субъектами международного права с ограниченной правосубъектностью. Проявление их международной правосубъектности заключается в наличии консультативного статуса в Экономическом и Социальном Совете ООН, а также в праве участвовать в международных

¹ Нешатаева Т.Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. М., 1998, с. 218-219.

конференциях с совещательным голосом. Примером МНПО может служить Интерпол или Международный комитет Красного Креста.

Кроме МНПО к числу нетрадиционных, неосновных, нетипичных, производных субъектов международного права относятся индивиды, национальные юридические лица, транснациональные корпорации. Они обладают отраслевой, ограниченной международной правосубъектностью. До конца 80 – х гг. 20 века отсутствовало общее признание данных образований в качестве субъектов международного права. Согласно точке зрения, установившейся в последние 15 лет. – все эти образования представляют собой субъекты международного права. Их правосубъектность ограничена. Они не участвуют в международном правотворческом процессе и не являются универсальными субъектами международного права. Объём правосубъектности нетрадиционных субъектов заключается, прежде всего, в возможности непосредственно предъявлять претензии в международных органах, нести международно-правовую ответственность, непосредственно участвовать в определённых международных правоотношениях.

Индивид – основной нетрадиционный субъект международного права.

Следует отметить, что проблема признания индивида субъектом международного права является дискуссионной, во многом спорной. Одни авторы отрицают правосубъектность индивида, другие же признают.

Так, А. Фердросс (Австрия) полагает, что « отдельные лица в принципе не являются субъектами международного права, так как международное право защищает интересы индивидов, однако наделяет правами и обязанностями не непосредственно отдельных лиц, а лишь государства, гражданами которого они являются».¹ В.М. Шуршалов считает, что индивид не является субъектом международного права, хотя иногда выступает как субъект конкретных правовых отношений. «Индивиды, находясь под властью государства, не выступают на международной арене от своего имени как субъекты международного права,- пишет В.М. Шуршалов. – Все международные договоры и соглашения о защите личности, основных прав и свобод человека заключены государствами, а потому конкретные права и обязанности из этих соглашений вытекают для государств, а не для отдельных индивидов. Индивиды находятся под защитой своего государства, и те нормы международного права, которые направлены на охрану основных прав и свобод человека, главным образом реализуются через посредство государств»².

В западной доктрине международного права всеобщее признание международной правосубъектности индивидов произошло в 50 – х гг. 20 века. В конце 80 – х гг. признание международной правосубъектности индивидов было закреплено и в отечественной доктрине международного права.

Следует констатировать тот факт, что нормы, непосредственно ориентированные на индивидов, включены в международные договоры. Эти нормы касаются прав, обязанностей и ответственности конкретных физических лиц. (Например: нормы о международной уголовной ответственности физических лиц за преступления против человечества).

В 90 – х гг. 20 века в международных уголовных трибуналах по Руанде и Югославии рассматривались обвинения против физических лиц, совершивших преступления против человечества. На Нюрнбергском и Токийском процессах над немецкими и японскими военными преступниками физические лица были привлечены к ответс-

¹ Фердорс А. Международное право. М., 1959. С.146.

² Шуршалов В. М. Международные правоотношения М., 1971. С.77.

твенности по нормам международного права. Наказание было назначено в соответствии с международным договором. (Уставом Нюрнбергского военного трибунала).

Значительную роль в регулировании международных правоотношений с участием индивидов играют конвенции о защите основных прав и свобод человека, о борьбе с международными преступлениями и с преступлениями международного характера.

Международные договоры предоставляют индивидам право непосредственно обращаться в межгосударственные органы по защите прав человека и основных свобод.

В настоящее время международная правосубъектность индивида имеет ограниченный характер. Физические лица не могут заключать международные публично – правовые договоры и тем самым не могут участвовать в создании норм международного права.

В то же время индивиды обладают международными правами и обязанностями, а также способностью обеспечивать (например, через международные судебные органы) выполнение субъектами международного права международно-правовых норм. Этого вполне достаточно для признания у индивида качеств субъекта международного права¹.

Что касается национальных юридических лиц, то они признаются субъектами международного права по аналогии с индивидами. Они выступают субъектами тех отраслей международного права, которые непосредственно связаны с экономической деятельностью.

Международные юридические лица создаются именно с целью проведения хозяйственной деятельности на международном уровне. Основа их создания – международное соглашение или законодательство двух и более государств. Объём и содержание международной правосубъектности подобных образований фиксируются в их учредительных документах.

Транснациональные корпорации (далее ТНК) нуждаются в особом правовом режиме и в особом правовом статусе. Теоретически ТНК являются юридическими лицами национального права, но «нельзя закрывать глаза на то, что фактически ТНК «мультинациональные» в своей реальной активности»². В современном праве особой актуальностью отличается проблема создания для ТНК особого международного режима, поскольку их роль в развитии современного международного права очень велика. Хотя ТНК не создают норм международного публичного права, но оказывают серьёзное влияние на формирование воли государств относительно создания таких норм. В современном международном праве наблюдается тенденция признания международной правосубъектности ТНК в полном объёме.

В заключение следует отметить, что долгое время единственными полноправными субъектами международного права являлись только государства.

В 20 веке возникли новые субъекты – межправительственные организации, нации и народы, борющиеся за независимость. Возможно, в 21 веке будет расширен объём правосубъектности индивидов, признана правосубъектность «международных неправительственных образований, транснациональных корпораций, церковных объединений»³.

¹ Международное публичное право под ред. Бекашева К.А. М.2003. С. 120.

² Вельяминов Г. М. Международное экономическое право и процесс. М., Вольтерс-Клувер, 2004. С. 74.

³ Международное публичное право под ред. Бекашева К. А. М., 2003. С. 120.

ЧАСТНОЕ ПРАВО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Еремичев И.А.,

кандидат юридических наук, профессор.

Кубарь И.И.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ
«ПРЕИМУЩЕСТВЕННОЕ ПРАВО» С ПРИНЦИПОМ ЮРИДИЧЕСКОГО
РАВЕНСТВА УЧАСТНИКОВ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Eremichev I.A.

candidate of jurisprudence sciences, professor

Kubar I.I.

TO A QUESTION ON A PARITY OF A LEGAL CATEGORY “RIGHT OF PRIORITY” WITH
A PRINCIPLE OF LEGAL EQUALITY OF THE PARTICIPANTS OF THE CIVIL LEGAL RELATIONS

The article contains the comparative analysis of a legal category “right of priority” and principle of legal equality of the civil legal relations.

Переход к рыночным отношениям вызвал кардинальные изменения в социально-экономической жизни российского общества, что повлекло за собой возникновение новых явлений в имущественном обороте, потребовавших активного использования современных правовых механизмов регулирования общественных отношений, но одновременно осложнило проблемы обеспечения устойчивости имущественного оборота. Основные начала правового регулирования данных проблем нашли отражение в Конституции России и закреплены в действующем Гражданском кодексе Российской Федерации (далее ГК РФ).

Практика показывает, что в связи с существенным обновлением системы законодательства возникает объективная потребность в теоретическом анализе и научном обобщении складывающихся реалий и, прежде всего, тех правовых механизмов, юридических конструкций и конкретных правовых норм, которые характерны для рыночной экономики. Среди них, несомненно, одно из приоритетных мест принадлежит анализу соотношения правовой категории «Преимущественные права» с важнейшим принципом гражданского права – принципом признания юридического равенства участников гражданских правоотношений.

Обзор литературных источников свидетельствует о том, что правовая категория «Преимущественные права» в последние годы стала вызывать небывалый интерес в среде российских ученых и специалистов. Только за последние пять лет количество публикаций, посвященных исследованию этой правовой категории превысило общее число таковых за всю предыдущую историю российской и советской науки гражданского права. Абсолютное большинство научных работ, касающихся непосредственно категории преимущественных прав в той или иной сфере гражданских правоотношений, представлено в форме статей в специальных журналах, различных научных сборниках, трудах вузов. Всего за указанный период их количество состав-

ляет около пятидесяти работ, включая и одно диссертационное исследование¹. В то же время нельзя не отметить, что теоретическая и практическая значимость рассматриваемой категории была осознана многими авторами сразу после принятия ныне действующего ГК РФ². В этой связи, необходимо обратить внимание на некоторую закономерность, которая проявляется в том, что после введения в действие в 1995 году ч. I ГК РФ, исследовательская активность теоретиков, и интерес практикующих юристов к категории «преимущественные права» существенно возросли. Искомая причина, вероятно, кроется в содержании положений ряда норм ныне действующего ГК РФ. А именно – в ст. I этого закона, в которой, как известно, сформулированы основные начала гражданского законодательства. Не ставя цель перечислить их наименование в полном объеме, отметим, что относительно исследуемой нами категории преимущественных прав первостепенный интерес представляет содержание принципа юридического равенства участников гражданско-правовых отношений, также именуемый в учебной литературе как «принцип равенства правового режима для всех субъектов гражданского права»³.

Любого юриста, как ученого-правоведа, так и специалиста-практика не может не заинтересовать столь очевидные расхождения в действующем гражданском законодательстве, где в соответствии со ст. 1 ГК РФ все субъекты юридически равны (т.е. казалось бы, никто из них не должен обладать какими-либо преимуществами). В то же время ст. 250 ГК РФ формулирует правила преимущественного права покупки, ст. 621 ГК РФ дает добросовестному арендатору преимущественное перед другими лицами право заключить договор аренды на новый срок. Аналогичное право имеет и наниматель жилого помещения (ст. 684 ГК РФ), и пользователь по договору коммерческой концессии (ст. 1035 ГК РФ). Анализ наследственных правоотношений свидетельствует о том, что в них можно выделить целую группу норм, закрепляющих преимущественные права наследников на получение определенного наследуемого имущества (ст. 1168, 1169, ч. 1 ст. 1178, п. 2 ст. 1182 ГК РФ). И это лишь незначительное количество норм, где закреплены права участников исследуемых правоотношений, которые в современном гражданском праве именуется «преимущественными правами». В действующем гражданском законодательстве они исчисляются десятками, и число их продолжает расти, о чем свидетельствует новейший Жилищный кодекс Российской Федерации (далее – ЖК РФ) и другие нормативные правовые акты⁴.

В учебной литературе и журнальных статьях неоднократно указывалось, что ни один из принципов гражданского законодательства не имеет абсолютного характера – все они подвластны каким-то исключениям. Например, в учебнике «Гражданское право» отмечается, что «...гражданский закон в некоторых случаях устанавливает специальные правила для предпринимателей, предъявляя к ним как к профессиональным участникам оборота более жесткие, повышенные требования. Для

¹ Леонова Л.Ю. Преимущественные права в гражданском праве: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М. 2005.

² См. напр. Денисов С.А. Преимущественное право на заключение договора как институт, устанавливающий пределы свободы заключения договора // Законодательство. - М., 1997. - № 2. - С.34-39; Семеусов В. Право преимущественного приобретения акций // Российская юстиция. - М.; Юрид. лит., 1999. - № 11. - С.10-11; Толчеев Н. Преимущественное право покупки доли жилого дома (квартиры) // Российская юстиция. - М.; Юрид. лит., 2000. - № 7. - С.19-21.

³ Гражданское право. Учебник. Часть 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2006. С.28. (автор главы Егоров Н.Д.).

⁴ См. напр. Ст.111; 131 ЖК РФ, п.5, ст.28 ФЗ от 22 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах».

граждан-потребителей в их взаимоотношениях с предпринимателями, наоборот, предусматриваются дополнительные правовые гарантии соблюдения их интересов (как это, например, происходит при заключении так называемых публичных договоров в соответствии с правилами ст. 426 ГК)¹. Разделяя эту точку зрения, следует отметить, что таких разнообразных исключений в гражданском праве более чем достаточно. И вот что интересно: если исключение одного типа повторяется из закона в закон и в целом пронизывает все законодательство и его приходится учитывать даже в процессе нормотворчества, то не превращается ли это исключение в правило или более того в принцип², в «концентрированную характеристику способа гражданско-правового воздействия на общественные отношения»³, который, по мнению Д.В. Славецкого, следует рассматривать как принцип защиты слабой стороны гражданско-правового договора⁴.

Как отмечалось выше, количество преимущественных прав в гражданском законодательстве значительно. При этом следует особо подчеркнуть – в законодательстве, а не в гражданском кодексе⁵. Наше утверждение основано на том, что до настоящего времени отсутствуют научные работы, в которых давался бы исчерпывающий перечень преимущественных прав, существующих в сфере гражданско-правовых отношений⁶. И это вполне объяснимо, так как среди ученых-цивилистов нет еще единого мнения о юридической природе содержания этих прав. Некоторые из них считают, что преимущественные права должны быть установлены прямо и исключительно законом. Другие напротив утверждают, что «в качестве преимущественных необходимо оценивать не только те права, которые прямо названы так законодателем, но и те, которые выступают в таком качестве по существу»⁷. В то же время создание максимально полного перечня преимущественных прав, вероятно, позволило бы более глубоко понять их юридическую природу, а последующая классификация по блокам – сформулировать закономерности их появления. Пока же с уверенностью можно констатировать лишь факт наличия преимущественных прав у участников определенных гражданских правоотношений, причем отношений как имущественных, так и личных неимущественных (см. например ст. 63 и 127 Семейного кодекса Российской Федерации – далее СК РФ).

Таким образом, результаты проведенного исследования свидетельствуют о наличии в действующем гражданском законодательстве значительного количества норм, которые предоставляют преимущества многим участникам гражданских правоотношений, при существующем в ГК РФ принципе юридического равенства последних. Существует ли здесь содержательное противоречие или же это только кажущийся парадокс?

Для того чтобы ответить на поставленный вопрос, прежде всего, необходи-

¹ Гражданское право. Том I. / Под ред. Е.А.Суханова. – М., Волтерс Клувер, 2004. С.51.

² Данную проблему мы оставляем открытой для дальнейшего исследования.

³ В таком смысле принципы гражданского права понимаются Беловым В.А. См. Гражданское право: Общая часть: Учебник. Том I. – М. – АО «ЦентрЮрИнфоР», 2002. С.18.

⁴ Славецкий Д.В. Принцип защиты слабой стороны гражданско-правового договора: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2004.

⁵ В вышеуказанном диссертационном исследовании Леоновой Л.Ю. речь идет лишь о преимущественных правах, прямо указанных в ГК РФ.

⁶ Хотя нельзя не отметить и единственной, но, к сожалению, не достаточно системной и четкой попытки в решении данной проблемы. См.: Белов В.А. Основы учения о преимущественных правах // Вестник Московского университета. – М.; Изд-во Моск. ун-та, 2001. – № 6. – С.37-54

⁷ Кузнецова Л.В. Преимущественное право: понятие и правовая природа // Журнал российского права. – М.; Норма, 2004. – № 10. – С.53

мо определиться с условиями (или идеализациями), относительно которых данный ответ может быть верным или неверным. Поэтому основу такого ответа должны составлять варианты толкования важнейшего принципа и метода гражданского права – юридического равенства участников регулируемых этим правом отношений. Анализ литературных источников позволяет утверждать, что в современной цивилистике существует, по крайней мере, два подобных толкования. При этом вопрос о противоречии преимущественных прав с рассматриваемым принципом возникает у сторонников позиции, основанной на утверждении, что «ни один субъект гражданских правоотношений не может иметь каких-либо преимуществ»¹. Если согласиться с приведенной точкой зрения, то придется признать, что содержание рассматриваемого принципа сводится только к провозглашению формального равенства и закреплению равных правовых средств для реализации собственных инициатив любыми субъектам гражданского права без учета фактических обстоятельств. В данном случае действительно уместно говорить и о том, что преимущественные права противоречат основным началам гражданского оборота.

В литературе существует другая точка зрения, сущность которой сводится к тому, что «...законодатель должен создавать средства, уравнивающие фактическое неравенство субъектов договорных (и др.) отношений, и обеспечить реализацию принципа равенства участников гражданских правоотношений»². Разделяя это мнение, следует отметить, что хотя в юриспруденции такое толкование норм не приветствуется, с нашей точки зрения, гражданское законодательство при таком подходе призвано, во-первых, максимально учитывать проявления фактического неравенства субъектов гражданского права и предоставлять определенные гарантии при наличии определенных обстоятельств (например, слабости одной из сторон).

Во-вторых, особенностью гражданско-правового регулирования является наличие в нем значительной доли задач, связанных с регулированием повседневных, обычных отношений, поэтому и запретов в гражданском праве меньше, чем в любой другой отрасли права. Но, как известно, уровень правосознания участника гражданского правоотношения не всегда позволяет адекватно и наиболее эффективно использовать законодательные дозволения. Некоторые субъекты, имея одинаковые права при различной степени заинтересованности в их реализации, могут вступить в тот или иной конфликт. Примером тому могут служить отношения между наследниками, когда в состав наследственной массы входит неделимая вещь или предметы обычной домашней обстановки и обихода (ст. ст. 1168, 1169 ГК РФ); отношения между бывшим арендатором желающим продлить договор аренды и третьими лицами, намеревающимися заключить договор аренды с тем же арендодателем (ст. 621 ГК РФ) и др. В этом аспекте, как справедливо отмечает И.А. Ильин: «Общественная жизнь людей наполнена столкновениями различных интересов, возникающими в общей борьбе за существование. «Интересом» следует называть отношение живущего и желающего человека ко всему тому, что ему необходимо или важно. Понятно, что столкновение интересов возникает в том случае, когда два человека или несколько человек стремятся к тому, что им важно, а добиться нужного может только один. Тогда победа одного означает поражение другого или даже всех остальных, и между людьми возникает отношение «исключения»: победитель «лишает» побежденных и как бы «исключает» их. Такое соревнование между людьми называется конкуренцией»³. В действительности такое столкновение интересов на практике может привес-

¹ См. Гражданское право. Учебник. Часть 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2006. С. 28

² Славецкий Д.В. указ. соч. С.77.

³ Ильин И.А. Теория права и государства. / Под ред. и с предисловием В.А. Томсинова. М.,

ти к серьезным конфликтам.

Отсюда следует вывод о том, что именно во избежание подобных ситуаций государство в лице законодателя и должно предусмотреть иерархию интересов участников определенных правоотношений. Эта иерархия не может быть основана на принадлежности к социально-профессиональной или социально-личностной группе (инвалиды, дети из многодетных семей и т.д.) или быть связана с позицией в иерархически-бюрократической структуре общества (военнослужащие, судьи, прокуроры и т.д.), как это имеет место при установлении льгот. В ее основе должно лежать стремление в удовлетворении интересов каждого законопослушного члена данного общества. А это одна из важнейших задач всего правотворчества в демократическом государстве. Именно поэтому интерес является ядром для формирования системы законных (т.е. не противоречащих основным началам, принципам и методам данной отрасли права) преимуществ, но интерес этот частный, а не публичный. Будь то интерес собственника в увеличении долей в праве собственности или лица владеющего и пользовавшегося вещью в продлении этих правомочий.

В силу того, что категория интереса лежит в основе всей системы законных преимуществ и при этом является одной из сложнейших в современной доктрине права, представляется необходимым определить, что мы понимаем под интересом в рамках настоящего исследования.

Дать определение этой правовой категории не просто: во-первых, на ее содержание влияет такой фактор как сфера применения. Известно, что термин «интерес» используется в различных сферах жизнедеятельности людей — психология, политология, социология, экономика, философия и т.д. Во-вторых, даже определившись с областью применения термина, необходимо, прежде всего, определить цели и задачи его использования в той или иной отрасли права. Принимая во внимание, что цели и задачи настоящей работы обозначены выше, автор полагает для их достижения из всего многообразия определений целесообразно использовать дефиницию А. Ерошенко: «интерес — это юридически предусматриваемое стремление субъекта в достижении тех благ, обладание которыми дозволено государством и обеспечено путем предоставления лицу правовых возможностей определенного вида»¹.

Разделяя с определенной долей условности приведенное определение, возникает вопрос: как определить, участник какого правоотношения нуждается в преимущественных правах? Мы полагаем, что законодатель (причем это его исключительное право) делает это путем презумпции преимущественной значимости интереса участника конкретного правоотношения. Презумпция — это «предположение о наличии или отсутствии предметов, связей, явлений, основанное на связи между ними и предметом, связями, явлениями наличными, подтвержденные жизненной практикой»². Данная категория связана с логической вероятностью, поскольку ее используют, когда статистика невозможна или отсутствует.

Например, предполагается, что субъект, которому предоставлено преимущество, реализует его наиболее эффективно и тем самым сохранит порядок гражданского оборота, а значит и регулятивная функция права будет в большей степени выполнена. Так, законодателем установлена презумпция наиболее эффективного воспитания ребенка его родственниками, получившая воплощение в возможности

ЗЕРЦАЛО: Система Гарант, 2003.

¹ Ерошенко А. Судебная защита охраняемого законом интереса // Советская юстиция. 1977. № 13. С.19.

² Бабаев В.К. Презумпции в российском праве и юридической практике. Законодательная техника современной России. Т.1./ Под ред. В.М. Баранова. — Н.Новгород, 2001. С.326.

преимущественного осуществления ими права на воспитание и усыновление ребенка перед остальными лицами (ст. 63, 127 СК РФ). В основе презумпции – подавляющее число случаев позитивного отношения к детям именно со стороны их родственников.

Другой пример: согласно п. 3 ст. 35 Земельного кодекса Российской Федерации собственник здания, строения, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды такого участка, которое осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в праве общей собственности постороннему лицу. В этом случае законодателем презюмируется наличие у такого собственника интереса, требующего преимущественного удовлетворения. И уместность и обоснованность предоставления ему возможности преимущественной перед другими лицами реализации своего права покупки земли не вызывает ни каких сомнений: только так можно обеспечить наиболее эффективное осуществление правомочий собственника недвижимого имущества.

Говоря о содержании нормы в ст. 250 ГК РФ, устанавливающей преимущественное право покупки участникам долевой собственности при продаже доли в праве общей собственности постороннему лицу, следует признать презумпцию преимущественного интереса сособственников, «...которым совсем безразлично, кто заступит на место выбывающего собственника, в силу того, что владение и пользование имуществом, находящимся в долевой собственности, осуществляется по соглашению всех ее участников (ч.1 ст.247 ГК РФ) и в значительной мере зависит от личности участников общей собственности. В то время как для продавца доли личность покупателя, как правило, не имеет значения, поскольку его интерес заключается в получении определенной денежной суммы за продаваемую долю или определенного имущества (при обмене)»¹.

Думается, по данному аспекту приводить другие примеры нет смысла. Так как применимость концепции презумпции преимущественных интересов участников гражданских правоотношений к известным преимущественным правам весьма очевидна.

Наряду с этим следует отметить и то, что система преимуществ, обеспечивающая описываемую иерархию интересов, состоит не из специфических субъективных прав, о вещно-правовой или обязательственной природе которых до настоящего времени в литературе идет полемика, а из любых субъективных прав, имеющих особый порядок реализации – преимущественный². Разумеется, такое понимание преимущественных прав ни сколько не умаляет их значимости и сложности. Так, например, особый порядок реализации субъективных прав предполагает и соответствующие способы защиты или восстановления таких прав, которые были предметом одного проведенного ранее исследования³.

Таким образом, в связи с вышесказанным, можно солидаризироваться с Леоновой Л.Ю., которая считает, что «...преимущественные права предназначены, прежде всего, защищать права и законные интересы лиц, в чью пользу они установлены, однако при этом надо признать, что некоторое ограничение прав другой стороны в

¹ Леонова Л.Ю. Преимущественное право покупки: история возникновения, осуществление и защита // Законодательство. - М., 2002. - № 9. С.19.

² Похожий подход к пониманию преимущественных прав можно найти у Л.В. Кузнецовой. См указ. работы.

³ См. например Кузнецова Л.В. Защита преимущественных прав в российской цивилистике: проблемы теории и практики правоприменения // Вестник Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. - М., 2005. - №11. С.161-178.

конечном счете не ущемляет ее интересов. Сохранение интереса всех сторон при осуществлении преимущественных прав позволяет считать, что в действительности данные права нельзя считать противоречащими основным началам гражданско-правового регулирования»¹.

Выделяя приведенную точку зрения можно сделать вывод, что законодатель возможно и косвенно, но установил некоторую иерархию интересов участников отдельных гражданских правоотношений. Эта иерархия получила материальное отражение в нормах гражданского законодательства в форме преимущественных прав, представляющих собой как вещные, так и обязательственные права с возможностью их преимущественной реализации перед большинством третьих лиц. Такое преимущество ни в коей мере не противоречит основным началам гражданского законодательства и принципу юридического равенства регулируемых им отношений, а напротив, является корректором последнего, его необходимым дополнением.

¹ Леонова Л.Ю. Преимущественное право покупки: история возникновения, осуществление и защита // Законодательство. - М., 2002. - № 9. С.19.

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Gazkiy M.A.

candidate of jurisprudence sciences

ABOUT FEATURES OF THE CIVIL-LAW RESPONSIBILITY

The author of article investigates a problematics of the civil-law responsibility for harm caused to the subject of civil law

Проблематика гражданско-правовой ответственности за вред, причиненный субъекту гражданского права, представляется темой многосторонней, отражающей несколько аспектов видения этого понятия и несущей в себе несколько функций реализации права, возникающего в результате причинения вреда.

Вопрос о понятии гражданско-правовой ответственности многие годы является спорным в юридической науке¹. Понятие гражданско-правовой ответственности употребляется в гражданском праве неоднозначно, что объясняется различным смыслом, вкладываемым в содержание этого термина. Существует несколько точек зрения по данному поводу, и объяснить это можно тем, что полученные выводы зависят от применения разных методов исследования этого явления. В тех случаях, когда гражданско-правовая ответственность рассматривалась правоведами как вид социальной ответственности, они неизбежно приходили к необходимости выделения в качестве существенных признаков этого понятия таких черт, которые позволяют отделить юридическую (в том числе гражданско-правовую) ответственность от иных видов социальной ответственности: моральной, экономической и т.п.². В гражданско-правовой ответственности Грибанов В.П. видел «одну из форм государственного принуждения, связанную с применением санкций имущественного характера, направленных на восстановление нарушенных прав и стимулирование нормальных экономических отношений юридически равноправных участников гражданского оборота»³. В трудах Б.И. Пугинского высказывается мнение, что «хотя ответственность может быть реализована в бесспорном (неисковом) порядке и даже добровольно наложена на себя должником путем уплаты суммы неустойки или убытков потерпевшей стороне, это не меняет ее государственно-принудительного характера»⁴.

При внимательном рассмотрении вопроса можно сделать вывод о том, что всякая санкция несет в себе элементы государственного принуждения и опирается на него. С другой стороны О.С. Иоффе указывал: «не всякая санкция есть мера юридической ответственности. Ответственность – это санкция за правонарушение, но всякая санкция отнюдь не всегда означает ответственность. Ответственность же это

¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга 1, М.; Статут, 2000. С.607.

² Там же.

³ Гражданское право: Учебник в 2-х томах, т.1 / под редакцией Е.А. Суханова, М.; БЕК, 1993, С.172-173.

⁴ Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М., Юрид. Лит., 1984. С 137.

не просто санкция за правонарушение, а такая санкция, которая влечет определенные лишения имущественного или личного характера»¹.

Некоторые авторы видят существенные недостатки в отнесении гражданско-правовой ответственности к форме государственного принуждения. Так Н.Д. Егоров рассматривает «гражданско-правовую ответственность, как санкцию, применяемую к правонарушителю в виде возложения на него дополнительной гражданско-правовой обязанности или лишения принадлежащего ему гражданского права. Понимание гражданско-правовой ответственности как меры государственного принуждения оставляет за чертой гражданско-правовой ответственности добровольное возмещение должником убытков кредиторю или уплаты неустойки, если они произведены не под угрозой принуждения, а в силу внутренней убежденности должника в необходимости возмещения убытков, уплаты неустойки и т.п.»².

Основываясь, вероятно, на позиции презюмирования правомерного поведения, некоторые авторы считают, что можно выделить так называемую позитивную ответственность, под которой разумеется неуклонное строгое, предельно инициативное осуществление всех обязанностей³. Правомерное поведение — это деяние субъектов, соответствующее нормам права и социально полезным целям. Юридическая ответственность — есть необходимость лица подвергнуться мерам государственного принуждения за совершенное правонарушение⁴. В рассматриваемой совокупности этих определений можно найти подтверждение позиции о позитивной ответственности. Однако все таки представляется, что ответственность хотя и может побуждать человека на добровольное восстановление нарушенного права или заглаживание вреда, но под прямым императивным указанием государства о необходимости таких действий.

Гражданско-правовая ответственность за причинение человеку морального вреда так же имеет свою специфику. Принуждение государственными органами, на основании решения суда, компенсировать моральный вред — необходимое условие реализации ответственности. Вопрос добровольной компенсации, здесь более сложен, исходя из неопределенности величины такой компенсации. Несмотря на возможность внесудебной договоренности об удовлетворении требований потерпевшего касаясь размера этой компенсации, такая договоренность не может лишить стороны возможности продолжения спора в суде. Такое положение дел сводит на нет добровольное совершение действий, направленных на заглаживание своей вины.

Анализируя вышеприведенные мнения относительно понятия ответственности в гражданском праве, мы видим, что ответственность — сложный феномен, имеющий неоднозначное толкование в юридической литературе и содержащий разные характерные признаки.

Гражданское законодательство вбирает в себя два основных вида гражданско-правовой ответственности: договорную и деликтную.

Определенность в разграничении применения деликтной и договорной ответственности исключает путаницу в возникшем правовом положении субъектов спора, не допускает конкуренции в основаниях подачи исковых заявлений. Вмес-

¹ Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Л.: Издательство ЛГУ, 1955. С.7-8; Обязательственное право. М.: Юридическая литература., 1975. С.95.

² Гражданское право: Учебник. Часть 1 / под ред. Ю.К. Толстого, А.П. Сергеева. М.: ТЕИС, 1996. С.480-481.

³ Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т.1. М., 1972. С.371.

⁴ Малько А.В. Экзамен по теории государства и права: 100 ответов на 100 возможных вопросов. М. 1996. С.100, 102.

те с тем, на лицо такое положение правовой конструкции, при которой возможно возникновение деликтных правоотношений на основе договорных. Так, при выполнении сварочных работ по договору строительного подряда, может случиться пожар, который уничтожит имущество заказчика. При пользовании общественным транспортом, на основании транспортного договора перевозки пассажира, может быть причинен вред пассажиру в результате дорожно-транспортного происшествия. В перечисленных случаях деликт возникает на основе или в процессе исполнения договора. При ответе на вопрос: какая ответственность в этих случаях применима — договорная или деликтная, российское право говорит о возмещении вреда в соответствии с правилами о деликтах.

В случае совершения преступного деяния, по нормам о деликтах, должен возмещаться вред, причиненный преступлением. Лицо, совершившее преступление, нарушая установленный нормами уголовного права общий запрет совершать общественно опасные деяния, прежде всего, нарушает обязанность не совершать действий, запрещенных законом. Нарушение вследствие этого субъективного права потерпевшего и причинение им вреда, должно влечь за собой не договорную, а деликтную ответственность¹.

Моральный вред, как правило, наступает во внедоговорной сфере гражданско-правовых отношений. Моральный, как и всякий вред, не может быть предметом договора, исходя из общих принципов гражданско-правового регулирования. Хотя на почве договорных отношений, в процессе реализации договоренностей, возможны ситуации, влекущие за собой моральный вред. В сфере имущественных отношений это становится возможным, если нарушены права потребителя, что особенно характерно для услуг туристических фирм по обеспечению туристических круизов, связанных с выездом за пределы территориальных границ Российской Федерации.

У гражданско-правовой ответственности, за причинение вреда по общему правилу и морального вреда в частности, есть свои особенности. Рассмотрим некоторые позиции касаемые этого вопроса.

В соответствии с нормами о деликтной ответственности определяется круг основных вопросов подлежащих анализу: условия ответственности за причинение вреда, объем ответственности, субъект ответственности, основания освобождения от ответственности. Разные по природе юридические факты — факты реальной действительности, порождают либо договорную, либо деликтную ответственность, наступающую вследствие заключенного договора или из причинения вреда. Договорная ответственность порождается на основании заключенного договора, где определены субъекты гражданских правоотношений, а значит и субъекты ответственности, в случае нарушения условий договора или иных негативных последствий. При наличии договора, существует относительное правоотношение между кредитором и должником, ответственность устанавливается за нарушение обязанностей, вытекающих из договора. Деликтная ответственность возникает между лицами, ранее не связанными ни условиями договора, ни чем-либо иным, так как зачастую возникает внезапно, без заключения предварительных соглашений. Она основывается на факте совершения недозволенного действия, посягающего на абсолютные права: право собственности, на жизнь и здоровье граждан². Договорные правоотношения являются относительными, поэтому ответственность может возникнуть только между сторонами договора. Правоотношения, основанные на деликте, являются

¹ Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л., 1983, С.108.

² Смирнов В.Т. Обязательства, возникающие из причинения вреда. Л., 1973, С14.

абсолютными и могут возникнуть между любыми лицами. По мнению Халфиной Р.О., «деликтная ответственность является основанием возникновения обязательства, поэтому правильнее говорить не о договорной и деликтной ответственности, а об ответственности за нарушение существующего обязательства и ответственности за правонарушение как основании возникновения обязательства»¹. На наш взгляд, такой ракурс видения ответственности обходит стороной факт причинения вреда, ведь ответственность – следствие, а не причина возникновения обязательства. По утверждению Брызлева Б.Т., «правонарушение является фундаментом ответственности»². Яичков так же указывал, что «в обязательствах из причинения вреда ответственность как бы сливается с породившим ее обязательством»³. Основание возникновения правоотношения определяет его динамику, способы осуществления порождаемых им прав и их защиты в случае нарушения, порядок прекращения правоотношения. Договорная ответственность укрепляет возникшие на его основе отношения. Деликтная направлена на уменьшение числа случаев нарушения обязательств, причинения вреда.

Условия наступления гражданско-правовой ответственности в общем случае и при причинении морального вреда в частности также имеет свои особенности.

В юридической литературе мы нередко наблюдаем употребление разных терминов в обозначении наступления ответственности – понятия «основание» и «условие» зачастую употребляются как тождественные. По нашему мнению эти понятия имеют разный смысловой и юридический оттенок. Основание – это то, что является первопричиной явления, чем определяется природа того или иного понятия. Условия – это те необходимые признаки рассматриваемого явления, совокупность характеристик которого позволяет выделить его из множества и наделить необходимыми функциями. В деликтных обязательствах основанием наступления гражданско-правовой ответственности является деяние, причиняющее вред – правонарушение.

Для наступления гражданско-правовой ответственности необходимо выявление состава правонарушения. Оно должно содержать: противоправность поведения причинителя вреда, наступление вреда, причинную связь между противоправным поведением и наступлением вреда, вину причинителя вреда. В случае внесения законом корректив, относительно условий наступления ответственности, говорят о специальных условиях ответственности.

Противоправное поведение, влекущее за собой моральный вред, имеет те же общие черты, что и в большинстве случаев причинения вреда. Наличием должно быть действие, прямо противоречащее российскому законодательству. Есть некоторая особенность в наступлении ответственности за неправомерное поведение. Она заключается в том, что моральный вред может наступить в случае нарушения не только административного, уголовного или гражданского законодательства, но и любого другого, при условии ущемления личных неимущественных прав гражданина, кроме случаев специально предусмотренных законом.

Следующее общее условие наступления гражданско-правовой ответственности является наличие вреда. Вред может выражаться как в уничтожении или повреждении имущества, в наличии убытков, в причинении вреда здоровью, в случае смер-

¹ Халфина Р.О. Обязательства из причинения вреда. - Гражданское и торговое право капиталистических стран. М., 1980., С.290.

² Брызлев Б.Т. Основания юридической ответственности. Материалы научной конференции. Красноярск, 1972, С.9.

³ Яичков К.К. Система обязательств из причинения вреда в советском праве. Издательство Ленинградского университета, С.148.

ти, в физических или нравственных страданиях. В случае причинения морального вреда возникают некоторые специфические вопросы относительно наличия вреда. С одной стороны вредом можно считать некоторые объективные потери материального характера или умаление неимущественных благ. С другой стороны моральным вредом называются те физические или нравственные страдания, которые претерпевает субъект, подвергшийся внешнему неправомерному действию. Особенность заключается в том, что вредом здесь признается не результат потерь имущественного или неимущественного плана, а процесс страдания субъекта права. Эта особенность делает крайне затруднительным вывод о количестве причиняемого вреда потому, что оценка здесь возможна исходя из глубины претерпеваемых страданий, оцениваемых потерпевшим субъективно.

Условием наступления гражданско-правовой ответственности является и причинная связь между противоправным поведением и наступившими вредными последствиями. При отсутствии таковой ответственность не наступает¹. Особенностью рассматриваемого случая, является не всегда очевидное следствие причиненного морального вреда в результате совершенного правонарушения. Если в случае противоправных действий субъект гражданских правоотношений претерпевает, предположим, нравственные страдания, то вредными последствиями в таком случае является сам процесс страданий. То есть вредные последствия (результат правонарушения – вред) сливаются по своей сути с понятием «страдания», которые и являются в нашем случае вредными последствиями². Поскольку специфика вредных последствий при причинении морального вреда заключается в том, что они являются не результатом, а процессом претерпевания страданий, то наступление ответственности, на любой стадии процесса страдания, в том числе и в его начале, позволит потерпевшему восстанавливать свои права, не дожидаясь прекращения таких страданий. Данная позиция позволяет в любой момент предъявление требования о компенсации морального вреда, что совпадает с принципами гражданского права о возмещении вреда в полном объеме согласно ст.ст. 1064 и 151 ГК РФ.

Остается еще одно условие наступления гражданско-правовой ответственности – это вина причинителя вреда. По общему правилу, деликтная ответственность наступает за виновное причинение вреда. В ч.2 ст. 1064 ГК РФ говорится о том, что лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. В виновности проявляется личная позиция правонарушителя, его субъективное отношение к своему поведению и его последствиям. Условием наступления гражданско-правовой ответственности является психическое отношение лица к своему противоправному поведению и его результатам. В вине воплощается позиция правонарушителя, свидетельствующая о его негативном, отрицательном отношении к ущемляемым правонарушением личных или общественных интересов.

Поскольку для определения размера компенсации морального вреда степень вины нарушителя имеет существенное значение (ст. 151 ГК РФ), то более детальная дифференциация формы вины, чем это представлено в существующем законодательстве, позволила бы более объективно учитывать факторы, влияющие на конечную оценку глубины страданий потерпевшего и величины денежной компенсации.

Подлежит рассмотрению еще одно обстоятельство, значимое с точки зрения наступления ответственности, за причинение морального вреда, причиненного

¹ Малеин Н.С. Возмещение вреда, причиненного личности. М., 1965, С.47.

² Голубев К.И., Нарижный С.В. Компенсация морального вреда как способ защиты неимущественных благ личности. С-Пб.; Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001, С.104.

лицу не в полной мере осознающему свои действия и окружающую действительность, то есть страдающему психическим расстройством. Существует распространенное мнение, что поскольку одним из условий наступления гражданско-правовой ответственности является наличие нравственных и физических страданий, а лицо, страдающее слабоумием, не может осознать нарушение его личных неимущественных благ, то лицо, допустившее такое нарушение, должно быть освобождено от ответственности. Но в таком случае возникает вопрос: допустима ли ситуация, при которой становится возможным глумиться над слабоумными людьми в силу отсутствия ответственности за столь аморальные поступки? Следует ли и каким образом необходимо учесть моральные страдания лиц, являющихся опекунами или иными законными представителями, родственниками психически неполноценных людей? В общем случае можно сделать ссылку на права умственно отсталых лиц, изложенных в Декларации ООН о правах инвалидов от 9 декабря 1975 года в которой указывается, что инвалиды имеют те же гражданские и политические права, что и другие лица; пункт 7 Декларации о правах умственно отсталых лиц применяется к любому возможному ограничению или ущемлению этих прав в отношении умственно неполноценных лиц¹.

Рассматривая различные взгляды о функциях гражданско-правовой ответственности можно прийти к выводу о подразделении их на две большие категории, таких как компенсационной и предупредительно-воспитательной.

Компенсационная и предупредительно-воспитательная функции имеются в виду, когда говорят о ретроспективной и перспективной ответственности. Компенсационная функция ретроспективна. В ретроспективном плане определяются условия гражданско-правовой ответственности². Имеется в виду две направленности воздействия на правонарушителя. Одна направлена на исправление положения, возникшего в результате правонарушения. Такого рода действия имеют вектор в уже произошедшее, то есть в прошлое и налицо функция компенсации. Другая направлена в будущее и несет на себе нагрузку предотвращения возможного потенциального правонарушения путем воздействия на общество, на его морально-психологическую составляющую. В сфере внедоговорных обязательств, возникших на основе причинения вреда, основной задачей становится компенсация вреда потерпевшему. Следовательно, компенсационная функция приобретает первостепенное значение. Неимущественный вред, причиненный субъекту гражданско-правовых отношений, не может быть возмещен, но он подлежит компенсации. Компенсационная функция ответственности за причинение морального вреда в этом случае наиболее ярко выражена. Она призвана заглаживать душевные раны, уменьшать нравственные страдания. Страх неотвратимости наказания за подобные неправомерные действия в будущем наделяет гражданско-правовую ответственность за причинение морального вреда и предупредительно-воспитательным смыслом. Наличие морального вреда не всегда ощущается его причинителем, исходя из разных индивидуальных особенностей причинителя вреда и потерпевшего, поэтому правонарушитель зачастую не желает наступления такого вида вреда потерпевшему. Но это не означает отсутствие ответственности, так как она всегда следует за неправомерным деянием и остальными общими условиями наступления ответственности. Это означает, что воздержание

¹ Декларация о правах инвалидов (утв. Резолюцией тринадцатой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 3447(XXX) от 9 декабря 1975 г.) Текст Резолюции размещен на сервере в Internet (<http://www.un.org>)

² Смирнов В.Т., Собчак А.А. Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л., 1983, С.72.

от неправомерных деяний будет гарантировать отсутствие всякой ответственности. Указанные функции в их совокупности составляют средства достижения основной цели, призванной защитить гражданские права граждан и организаций, обеспечить законность, правопорядок и социально-юридическую справедливость в обществе.

Касаясь вопроса функциональной нагрузки гражданско-правовой ответственности, мы видим, что в литературе нет определенности во взглядах по этому вопросу. В.Л. Слесарев называет стимулирующую, компенсационную, штрафную, предупредительную, сигнализационную функции¹. О.Э. Лейст наделяет гражданско-правовую ответственность компенсационной, предупредительной, сигнализационной функциями. Автор утверждает, что «именно через сигнализационную функцию, по существу, и реализуется тот «заряд порицания», который содержится в каждой санкции»². Н.С. Малеин склоняется к точке зрения, при которой ответственность выполняет наряду с восстановительной (компенсационной) предупредительную и репрессивную функции, поскольку правонарушитель терпит невыгодные материальные последствия своего виновного поведения³. В своих предыдущих работах Н.С. Малеиным было высказано также мнение о компенсационной и предупредительной функции. Вместе с тем им предлагается утверждение, что компенсационная функция гражданско-правовой ответственности отчетливее проявляется при установлении ее за деликт, хотя «...и в этих обязательствах не менее важное значение имеет предупредительная функция, так как задача правовых норм состоит не только в материальном обеспечении потерпевших, но и в предупреждении несчастных случаев»⁴.

На настоящее время нет окончательно устоявшегося мнения относительно природы соотношения и преобладания той или иной функции гражданско-правовой ответственности. Некоторые авторы (В.А. Тархов, М.Я. Шиминова, С.Н. Братусь, Б.С. Антимонов) выделяют из прочих компенсационную функцию гражданско-правовой ответственности, придавая ей также и воспитательную, предупредительную (превентивную) роль. В основу предупредительно-воспитательной функции берется не только принуждение, характерное для всякой юридической ответственности, но и присущая ей моральная категория⁵.

Гражданско-правовая ответственность – пишет В.А. Тархов – это, главным образом, имущественная ответственность, имеющая своей целью одновременно и воспитание, и имущественное возмещение⁶.

По мнению других авторов (Суханова Е.А., Халфиной Р.О.), следует выделять стимулирующую и воспитательную функцию. Именно предупредительно-воспитательной функции гражданско-правовой ответственности должно принадлежать первое место в праве, а рассмотрение имущественной ответственности в рамках обязательственного права (т.е. как компенсационной) далеко не бесспорно⁷.

Мысль о взаимном сочетании и дополнении компенсационной и воспитательной функции высказывалась Антимоновым Б.С., полагавшим, что «институт ответственности за гражданские правонарушения ни в целом, ни в отдельных частях нельзя обращать в прошлое, сводить только к возмещению возникшего вреда. Этот

¹ Слесарев В.Л. Объект и результат гражданского правонарушения. Томск, 1980, С. 99.

² Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981, С.166.

³ Малеин Н.С. Гражданский закон и права личности в СССР. М., 1981, С.164.

⁴ Малеин Н.С. Имущественная ответственность в имущественных отношениях. М. 1968. С. 38.

⁵ Тархов В.А. О юридической ответственности. Уфа, 1996, С. 4

⁶ Тархов В.А. Ответственность по советскому гражданскому праву, изд-во Саратовского университета, 1973 г., С.30.

⁷ Суханов Е.А. Превентивная функция имущественной ответственности. Советское государство и право, 1982, № 6, С. 49.

институт есть боевой институт права, целеустремленно направленный на уменьшение случаев гражданских правонарушений»¹.

Рассмотренные нами функции и условия наступления гражданско-правовой ответственности приводят нас к пониманию всей неоднозначности и сложности этих элементов регулирования общественных отношений, возникающих при причинении вреда. С одной стороны, общие условия ответственности служат основой отношений, с другой, в границах морального вреда, условия ответственности имеют свои оригинальные особенности. И основой этих особенностей является само содержание морального вреда. Главная непохожесть на классические примеры причинения вреда содержится в том, что здесь результат причинения вреда сливается с процессом его претерпевания. Ведь и Гражданский кодекс Российской Федерации называет моральный вред нравственными и физическими страданиями, где не определено время их возникновения, процесс течения и завершения. Функции ответственности за моральный вред более близки к классическим, устоявшимся взглядам на эту проблему. Но и здесь нет однозначной позиции, что говорит в пользу многообразия этих функций, простора для дальнейших исследований. Разнообразие позиций, способов воздействия на общественные отношения, вкладываемых в функции гражданско-правовой ответственности может говорить также о том, что в данном конкретном случае выделяется и доминирует одна из функций. Эта позиция устраняет конкуренцию между функциональной направленностью и дает возможность развивать учение о воздействии на общественные отношения в отдельности, не умаляя значения других направлений, заложенных в функциональной нагрузке ответственности.

¹ Антимонов Б.С. Гражданская ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. М., 1952, С.8.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Обарчук А.А.

кандидат юридических наук

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Obarchuk A.A.

candidate of jurisprudence sciences

SEPARATE QUESTIONS OF REGULATION OF
INSURANCE ACTIVITY IN RUSSIAN FEDERATION

The article is devoted to scientific research of questions of concerning separate aspects of legal regulation of the relations in sphere of insurance

Страхование относится к группе экономических способов управления риском. Противоположной группой является группа неэкономических способов управления риском, основу, которой составляют превентивные меры по защите имущества (такие, как установка пожарных и охранных сигнализаций, применение программных и аппаратных средств защиты информации).

С экономической точки зрения под риском следует понимать не только возможное наступление неблагоприятного события, но и его последствия. Соответственно, под управлением риском будет пониматься возможность влиять не только на наступление такого события, но и на последствия его наступления.

Что касается процесса выбора конкретных способов, используемых в конкретной ситуации, то на него влияет достаточно большое число факторов, а именно: характер потенциальной опасности (риска), характер и размер возможных убытков, финансовое состояние лица, в отношении которого риск может себя проявить, социальные факторы. Но в любом случае выбор стратегии управления риском опирается на экономическую целесообразность тех или иных методов в конкретных условиях.

Следует отметить, что всем способам управления риском присущ ряд особенностей. Во-первых, получение прибыли не является их непосредственной целью (поскольку источником прибыли выступает основная производственная деятельность). Во-вторых, для управления риском требуются определенные денежные затраты. В-третьих, полное устранение риска не может являться основной задачей комплекса мероприятий, проводимых с целью устранения риска. Чаще всего возможное проявление риска минимизируется (до определяемых внешними факторами величин) либо осуществляется перевод риска из неприемлемых форм в приемлемые.

Если рассматривать страхование в данном смысле, то оно, являясь способом управления риском, представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев) за счет специальных фондов. Как система защиты имущественных интересов граждан, организаций и государства страхование является необходимым элементом экономической и социальной систем общества.

В странах с развитой рыночной экономикой страхование занимает стратегичес-

кую позицию, определяемую тем, что оно предоставляет гарантии восстановления нарушенных имущественных интересов в случае непредвиденных природных, техногенных и иных явлений, оказывает позитивное влияние на укрепление финансов государства. Оно не только освобождает бюджет от расходов на возмещение убытков при наступлении страховых случаев, но и является одним из наиболее стабильных источников долгосрочных инвестиций.

В странах с нерыночной системой хозяйствования страхование играет вспомогательную роль, поскольку возмещение ущерба, главным образом, осуществляется государством путем выделения бюджетных средств для ликвидации последствий стихийных бедствий и другие аналогичные цели.

Помощь государства, несомненно, важна, - но она не должна стать единственным либо основным источником компенсаций. Совершенствование правового регулирования, создание системы финансовых гарантий, развитие страхования в России как механизма защиты имущественных интересов лиц является и необходимым, и особенно значимым.

Характеризуя страховые отношения, В.И. Серебровский выделил еще одну дополнительную черту - моральное значение страхования, поскольку страхование, ослабляя момент риска, дает возможность человеку как носителю хозяйственной деятельности возможность с уверенностью смотреть в будущее.

Эта функция имеет место, но только если мы смотрим на страхование не с правовой точки зрения. Функции страхования с точки зрения наличия возможности подвергнуть их правовому регулированию могут быть сведены к следующим: накопительная (формирование страховых фондов); компенсационная (возмещение убытков); превентивная (предупреждение наступления страховых случаев и минимизация убытков).

Страхование существует как особая сфера перераспределительных отношений по поводу формирования и использования целевых фондов денежных средств для защиты имущественных интересов физических и юридических лиц и возмещения им материального ущерба при наступлении неблагоприятных событий и явлений.

Важнейшим моментом в страховании является создание специальных фондов, за счет которых происходит компенсация, возмещение убытков. Страховой фонд является резервом материальных и денежных средств, служащих для покрытия убытков, возникающих вследствие наступления неблагоприятного события.

Страховые фонды могут быть выражены в следующих формах:

- государственный централизованный страховой (резервный) фонд, образуемый за счет общегосударственных ресурсов и предназначенный для покрытия крупных убытков. Этот фонд может быть выражен в материальной и денежной форме;
- фонд самострахования, создаваемый самостоятельно хозяйствующим субъектом в децентрализованном порядке;
- страховой фонд страховщика образуется за счет вкладов участников этого фонда (страхователей) и управляется страховщиком. Этот страховой фонд имеет только денежную форму, а сама деятельность страховщика является предпринимательской и регламентируется нормами Гражданского кодекса РФ и законодательством о страховании;
- фонд взаимного страхования;
- фонд социального страхования.

Деятельность, связанная с управлением государственными централизованными страховыми фондами, фондами самострахования осуществляется фактически одним субъектом и преследует цели удовлетворения интересов одного субъекта. Даже государственные централизованные страховые фонды создаются для обслуживания госу-

дарства как особого субъекта. Фактическое отличие между этими фондами выражается в порядке их формирования.

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ (с изменениями и дополнениями) «О государственном материальном резерве» в Российской Федерации создается государственный резерв, являющийся особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, предназначенных для использования в целях: обеспечения мобилизационных нужд Российской Федерации; обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; оказания государственной поддержки различным отраслям народного хозяйства, организациям, субъектам Российской Федерации в целях стабилизации экономики при временных нарушениях снабжения важнейшими видами сырьевых и топливно-энергетических ресурсов, продовольствия в случае возникновения диспропорций между спросом и предложением на внутреннем рынке; оказания гуманитарной помощи; оказания регулирующего воздействия на рынок.

В соответствии с Федеральным законом от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ (с изменениями и дополнениями) «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» в содержание мобилизационной подготовки как комплекса мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке к обеспечению защиты государства от вооруженного нападения и удовлетворению потребностей государства и нужд населения в военное время входит создание, накопление, сохранение и обновление запасов материальных ценностей мобилизационного и государственного резервов, неснижаемых запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов. Порядок же создания, накопления, сохранения, обновления и использования мобилизационных запасов, материальных ценностей мобилизационного и государственного резервов, неснижаемых запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов определяется Правительством Российской Федерации.

Таким образом, государственные централизованные страховые фонды могут создаваться для обеспечения нужд государства. Порядок создания, накопления, сохранения, обновления и использования этих фондов определяются законом и подзаконными актами.

Функционирование фонда самострахования определяется внутрифирменными локальными нормативными актами, утверждаемыми учредителями (участниками) хозяйствующего субъекта. Фонд самострахования может быть выражен в материальной и денежной форме. В этом случае «потеря не распределяется между многими хозяйствами; она остается внутри того же хозяйства, распределяясь на ряд минувших лет, на весь период образования страхового фонда». В этом смысле государственные централизованные страховые (резервные) фонды близки к фондам самострахования, в определенной степени являются их разновидностью, обслуживающей публичный интерес государства.

Деятельность по управлению государственными страховыми централизованными фондами, фондами самострахования лишь с большими оговорками можно отнести к страхованию. При самостраховании носитель хозяйственной деятельности сам себе ежегодно отчисляет часть своего дохода и формирует особый страховой капитал, предназначенный для возмещения потерь; и если возмещение ущерба при страховании производится за счет ряда хозяйств, то при самостраховании за счет одного хозяйства.

Но самострахование - лишь первый этап, первый шаг в развитии страхования. В данном случае страховые фонды создаются в децентрализованном порядке, используются самими субъектами для обеспечения своих интересов и не каждый субъект готов не только оперативно сформировать достаточно большой резервный фонд, но и отвлечь от хозяйственного оборота резервируемые ресурсы. И чем мельче, экономически

слабее субъект, тем ему сложнее сформировать соответствующий резервный фонд и тем пагубнее для него проявление риска. Поэтому появился несколько иной способ формирования и управления страховым фондом - взаимное страхование.

Взаимное страхование является второй этап в развитии страхования. Как и само страхование, взаимное страхование не приносит прибыль, не является предпринимательской деятельностью, и предоставляет страховую защиту специально формируемому коллективу. При взаимном страховании страхователи являются в тоже время друг перед другом одновременно страхователями и страховщиками.

Достоинством взаимного страхования перед само страхованием заключается в относительной дешевизне, возможности в минимальные сроки получить страховую защиту при незначительных вложениях.

По своей сути взаимное страхование представляет собой взаимный обмен рисками, при котором не преследуется цель извлечения прибыли. Так в случае, если фактические убытки превысят размер страхового фонда, то это превышение в коммерческом страховании будет являться для страховщика прибылью, принадлежащей ему и распределяемой по его усмотрению. Напротив, в обществах взаимного страхования такое превышение является собственностью страхователей и распределяется между ними или остается в обществе и используется на цели, ради которых общество было создано. Таким образом, бесприбыльный или некоммерческий характер операций является отличительной чертой взаимного страхования.

Как и само страхование, взаимное страхование используется в существующей системе страхования. Правовой предпосылкой для деятельности обществ взаимного страхования являются ст. 968 ГК РФ и ст. 7 Закона «Об организации страхового дела в РФ». Указанные нормы предусматривают необходимость принятия специального закона о взаимном страховании, проект которого находится на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации. На основе действующего законодательства, общества взаимного страхования не в состоянии использовать в полной мере свои потенциальные возможности. Поскольку такой закон пока не принят, соответствующее регулирование может производиться учредительными документами общества или правилами страхования.

Общество взаимного страхования является организационной формой объединения страховых интересов, участники которого одновременно выступают в качестве страховщика и страхователя. Участник общества взаимного страхования является страхователем, его доля в страховом фонде общества определяется размером внесенного пая, а весь коллектив общества выступает в качестве страховщика каждого из его участников. В соответствии со ст. 7 Закона «Об организации страхового дела в РФ» данные общества не ставят в качестве цели получение прибыли и могут создаваться юридическими и физическими лицами для страховой защиты своих (личных) имущественных интересов. Возможность их эффективной работы основана на взаимном доверии, которое испытывают друг к другу члены такого общества и которое в отечественном гражданском обороте не всегда наличествует.

Страхователь, ставший членом общества взаимного страхования, участвует в распределении прибыли и убытков по результатам деятельности за год. Страхователям же принадлежат все активы общества.

В обществах взаимного страхования различают два типа отношений: первый - посредством членства, ассоциативный (кооперативный), второй - контрактный (договорный). Первый основывается на связи через обязательства на основе членства, второй - на связи через обязательства на основе договора страхования. Но основным является

первый тип отношений. Абз.1 п. 3 ст. 968 ГК РФ устанавливает, что страхование обществами взаимного страхования имущества и имущественных интересов своих членов осуществляется непосредственно на основании членства, если учредительными документами общества не предусмотрено заключение в этих случаях договоров страхования.

Ни нормы ст.968 ГК РФ, ни нормы Проекта закона о взаимном страховании неопределены в регулировании организационно-правовой формы обществ взаимного страхования, осуществляющих страхование, как своих членов, так и иных лиц. Отличие нужно проводить исходя из того, кому предоставляется страховая защита: если только своим членам - то общество признается некоммерческой организацией, если лицам, не являющимся членами общества - то это уже коммерческая организация. Слова «общество взаимного страхования» обозначают скорее не организационно-правовую форму юридического лица, а выступают в качестве обозначения для юридических лиц, осуществляющих весьма специфическую деятельность.

В качестве организационно-правовой формы обществ взаимного страхования могут выступать те формы, где предусмотрено членство в качестве основы внутрикорпоративных отношений.

Основная цель взаимного страхования заключается в перераспределении рисков. У нескольких субъектов одновременно существует относительно меньший риск возникновения страхового случая, чем у каждого из них разновременно, при котором они несут существенные издержки. Целесообразно им «объединить усилия» – создать фонд, используемый для возмещения потерь.

Несколько в стороне находится фонд социального страхования. В соответствии с действующим законодательством, вид страхования, связанный с управлением указанным фондом, весьма близок к коммерческому страхованию и строится по аналогичной модели: наличие наделенных соответствующими правами и обязанностями субъектов (страховщик, страхователь, застрахованное лицо); формирование обособленного страхового фонда и децентрализация источников его образования; осуществление выплат из фонда на страховых началах; ответственность субъектов обязательного страхования. Страхование в данном случае лишь форма, содержание которой составляет социальное обеспечение, построенное на обязательных началах. Именно оно превалирует и, в данном случае, предопределяет специфику правового режима фондов социального страхования. Федеральный закон от 16 июля 1999 года № 165-ФЗ «Об основах социального обязательного страхования» указывает, что обязательное страхование представляет собой часть государственной системы защиты населения и предназначено для защиты работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам.

Само страхование, как хозяйственная и предпринимательская деятельность, основана на идее распределения убытков, возникающих у одного лица, между множеством других лиц, для которых это почти неощутимо. Источником возмещения потерь служит страховой фонд, образованный в децентрализованном порядке, за счет мелких взносов множества лиц, но в дальнейшем становящийся централизованным фондом, управляемым страховой организацией.

В качестве специализированного предпринимателя, осуществляющего предпринимательскую страховую деятельность, выступает страховая организация (страховщик). Страховщиками признаются только юридические лица, которые могут быть созданы в любой организационно-правовой форме, предусмотренной законодательством Российской Федерации, для осуществления страховой деятельности (страховые организации и общества взаимного страхования) и получившие в установленном

порядке лицензию на осуществление страховой деятельности на территории России. Законом также определены условия осуществления страховой деятельности - это, во-первых, указание в учредительных документах страховщика в качестве основной деятельности страховой деятельности, и, во-вторых, получение лицензии в установленном законом порядке. Страховщики не вправе осуществлять производственную, торгово-посредническую или банковскую деятельность. В случае если страховая организация не отвечает перечисленным требованиям, то она не может осуществлять страховую деятельность.

Участие страхователя в страховом правоотношении обусловлено иными целями - обеспечением его имущественных интересов при наступлении определенных событий, причем, неважно, за чей счет возникшие убытки будут возмещены.

Исходя из этого, страховщик, обеспечивая свою финансовую устойчивость, будет стремиться увеличить размер страхового взноса, минимизировать расходы на ведение дела и получить прибыль. В то же время страхователь, желая уплатить минимально возможную сумму, стремится к получению компенсации своих убытков. И в этом антагонизме экономических интересов нормы права призваны оптимизировать поведение сторон, упорядочить порядок взаимодействия субъектов, создав цивилизованное правовое поле.

Как экономическая категория, страхование - это система экономических отношений, которые включают совокупность форм и методов формирования целевых фондов денежных средств (страховых резервов) и их использование на возмещение ущерба, обусловленного наступлением различных неблагоприятных событий (рисков), определенных страховой компанией. Таким образом, происходит перераспределение рисков среди страхователей, под которым понимается особый процесс, при котором потенциальный риск нанесения ущерба имущественным интересам каждого страхователя распределяется на всех, и, как следствие, каждый страхователь становится участником компенсации фактически нанесенного ущерба. Ключевым моментом в таких отношениях является уплата страховой премии страховщику, обеспечивающему организацию перераспределительного процесса.

Однако это не означает, что при недостатке собранных страховых взносов страховщик свободен от компенсации ущерба. Особенность страховой деятельности как вида предпринимательства заключается именно в том, что ей присущ известный предпринимательский риск, обусловленный обязанностью страховщика компенсировать оговоренный заранее по причинам возникновения и размеру ущерб, в том числе, и за счет собственных источников.

Смыслом страховой деятельности является принятие страховщиком на себя обязанности по возмещению потерь страхователя, возникших вследствие наступления предусмотренного события посредством возмещения убытка в рамках распределения рисков.

Законодательством регламентировано два принципа возмещения убытков: в натуральной форме и в денежной форме. Страховое дело берет свое начало из общих положений о возмещении убытков и предусматривает их возмещение, как правило, в денежной форме, хотя условиями договора страхования может предусматриваться замена страховой выплаты компенсацией в натуральной форме в пределах суммы страхового возмещения.

Возмещение убытков за счет формируемых и управляемых страховщиком страховых фондов производится не во всяком случае. Возмещается лишь тот убыток, который возник вследствие реализации страхового риска.

Страховой риск некоторые авторы понимают, как прогнозируемый ущерб объ-

екту страхования в результате наступления страхового события. В Законе «Об организации страхового дела в РФ» под страховым риском понимается предполагаемое событие, на случай наступления которого производится страхование. Причем, это событие должно обладать признаками вероятности и случайности его наступления.

Основной целью деятельности страховщика является получение прибыли, и гарантией этой деятельности является сбор денежных средств (премии) и выплата возмещения только при наступлении определенных событий. Это создает ситуацию, при которой размер собранных взносов превышает затраты страховщика на выплату возмещения. Такое возможно только в отношении рисков, наступление которых характеризуется одновременно случайностью и вероятностью их наступления.

Из-за случайности наступления страхового случая из числа рисков, которые могут быть приняты на страхование, исключаются достоверные события. Вместе с тем потенциальный риск должен быть охарактеризован некоторой вероятностью его наступления, базирующейся на фактических данных.

В случае же отсутствия в Законе условия о вероятности и случайности наступления страхового события, то есть возможности точного определения характера и сроков его наступления, выплаты будут производиться в десяти случаях из десяти, при таком условии извлечения прибыли от страховой деятельности невозможно.

Целью страховой деятельности является предоставление страховой защиты интересам третьих лиц путем компенсации нереализованного или нарушенного интереса путем уплаты определенной денежной суммы. Страховой интерес является предпосылкой, без которой невозможно возникновение страховой деятельности.

Поэтому, страховой интерес побуждает лицо к защите своих, основанных на субъективном праве, материальных интересов путем страхования.

В нормах, регулирующих страховую деятельность, под страховым интересом понимается объект страхования. Объектами личного страхования могут быть имущественные интересы, связанные: с дожитием граждан до определенного возраста или срока, со смертью, с наступлением иных событий в жизни граждан (страхование жизни); с причинением вреда жизни, здоровью граждан, оказанием им медицинских услуг (страхование от несчастных случаев и болезней, медицинское страхование). Объектами имущественного страхования могут быть имущественные интересы, связанные, в частности, с: владением, пользованием и распоряжением имуществом (страхование имущества); обязанностью возместить причиненный другим лицам вред (страхование гражданской ответственности); осуществлением предпринимательской деятельности (страхование предпринимательских рисков). Следовательно, страхованию подлежит только имущественный интерес.

В Российской Федерации в настоящее время создано правовое поле для функционирования пяти разновидностей страховых фондов: государственный централизованный страховой (резервный) фонд, фонд самострахования, страховой фонд страховщика, фонд взаимного страхования, фонд социального страхования.

Каждый фонд имеет отличительные черты, свою законодательную основу. В ближайшее время именно для фондов взаимного страхования, управляемых специально создаваемыми обществами, должно быть сформировано правовое поле.

В обществах взаимного страхования главенствующим является ассоциативный (кооперативный) тип отношений, основанный на связи через обязательства на основе членства. Интересы лиц, не являющихся его членами, страховать не должны. Вместе с тем, термин «общество взаимного страхования» обозначает не организационно-правовую форму юридического лица, а выступает в качестве обозначения для юридических лиц,

осуществляющих весьма специфическую деятельность. И хотя деятельность по управлению фондами взаимного страхования наиболее близка к предпринимательской, таковой не является.

Фонд страховых организаций имеет прямое отношение к предпринимательской деятельности, и только он может быть использован в процессе ее осуществления. Страховщик, предоставляя страховую защиту, осуществляет предпринимательскую деятельность, направленную на получение прибыли, именно здесь договор между субъектами правоотношения выполняет роль регулятора, именно здесь осуществляемая деятельность может и должна признаваться страховой. Деятельность по управлению иными страховыми фондами, формально к предпринимательской деятельности отнесена быть не может. В этом случае правовой статус страховщика, цели осуществляемой им деятельности, наличие системы перераспределения рисков и возмещения убытков, выделение и придание особого значения понятиям «страховой риск», «страховой интерес», приводят к выделению в особую категорию коммерческого страхования как разновидности предпринимательской деятельности, появлению термина «страховое дело» для обозначения особой сферы бизнеса.

Таким образом, страховая деятельность определяется как разновидность предпринимательской деятельности по защите имущественных интересов юридических лиц, осуществляемая путем формирования страховых фондов за счет уплачиваемых ими страховых взносов, предназначенных для возмещения убытков и выплаты страховых сумм участвующим в страховании лицам при наступлении определенных событий (страховых случаев).

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Николаева Ю.В.,

кандидат юридических наук, доцент.

Степанчикова С.А.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ЭКСТРЕМИЗМ»

Nikolaeva J. V.

*Person with higher degree of jurisprudence,
Dean at the criminal law department.*

Stepanchikova S. A.

Senior teacher at the criminal law department.

“Some questions about extremist conceptions”.

*The authors analyse legislation of extremist conceptions and
give their own assessment this problem.*

Не вызывает сомнений тот факт, что проблема экстремизма в настоящее время вызывает повышенное внимание со стороны политиков, ученых, религиозных деятелей. К сожалению, тенденция к насильственному решению проблем в различных сферах жизни общества является весьма распространенной. А экстремизм представляет собой один из тех факторов, которые дестабилизируют жизнь общества и подрывают его устойчивость. Для многонациональной и поликонфессиональной России экстремизм, паразитирующий на религиозных и этнических основаниях, особенно опасен. Очевидно, что прежде чем противодействовать экстремизму, необходимо четко сформулировать понятие, сущность и содержание этого термина. Только после этого можно делать выводы, кто является экстремистами и как с ними бороться.

Экстремизм как социально-политическое и общественно опасное криминологическое явление имеет многовековую историю. Формы экстремизма разнообразны, многолики, разрушительны и жестоки.

С сожалением приходится констатировать, что развитие новой России происходило в основном в условиях негативной социально-экономической ситуации 90-х годов XX в., которая создавала предпосылки маргинализации значительной части населения, особенно молодежи, включая распространение экстремистских настроений. Особенно тяжело проявились эти проблемы в Южном федеральном округе, где сложная этнополитическая ситуация, миграционные процессы, глубокий и затянувшийся экономический кризис в наибольшей степени сказались на развитии молодежи. В этих условиях деструктивные силы, пользуясь данной ситуацией, стремились манипулировать молодежью, в том числе и в экстремистских целях. Анализ данного явления показал, что экстремизм «молодеет», наиболее часто преступления совершаются молодыми людьми в возрасте 15-25 лет. Молодежь чаще стала совершать преступления агрессивного характера. По статистике основная их масса совершается на политической почве. Важно иметь в виду, что в настоящее время моло-

дежный экстремизм растет более быстрыми темпами, чем преступность взрослых.¹ В то же время статистические данные свидетельствуют и о другой проблеме, а именно - вследствие наличия различных подходов к определению понятия экстремизма созданы практически непреодолимые препятствия для квалификации деяния как преступления экстремистской направленности.

Значительный вклад в исследование определения понятия экстремизма внесли З.С. Арухов, П.П. Баранов, И.М. Вакула, М.И. Лабунец и др.² В зарубежной литературе проблемы экстремизма обсуждаются в работах Дж. Белла, Б. Дженкинса, Ч. Добсона, У. Лакера и др. Проблемы политического экстремизма разрабатывались также в уголовно-правовой теории. И здесь определенный вклад в разработку теории и профилактики экстремизма внесли И.И. Бондаревский, В.Б. Козлов, Г.В. Самойлов и др.

Слово экстремизм происходит от латинского *extremus*, что в переводе означает «крайний». Поэтому можно прийти к выводу, что экстремистские объединения привержены к крайним взглядам и мерам в стремлении переустройства мира в соответствии со своими представлениями (религиозными, политическими и т.п.). В энциклопедических словарях экстремизм определяется как «приверженность к крайним взглядам, мерам (обычно в политике)»³. Очевидно, что данное определение расплывчато и не отражает всех особенностей экстремизма. Не совсем ясно, какие взгляды следует признавать «крайними», а какие - нет, и кто будет определять, являются ли какие-то конкретные взгляды крайними. Какой-либо универсальный критерий для трактовки данного понятия сложно представить. Кроме того, сами понятия «взгляды» и «меры» несут в себе совершенно различную смысловую нагрузку. Под «взглядами» с определенным приближением можно понимать идеологию, идейные убеждения, не всегда связанные с каким-либо практическими, тем более противоправными действиями. А «меры», в свою очередь, предусматривают совершение каких-либо конкретных действий, в том числе и насильственных, направленных на свержение конституционного строя или дестабилизацию ситуации в стране.

В статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁴ дается следующее понятие экстремизма:

экстремистская деятельность (экстремизм):

а) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо редакций средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на: насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; подрыв безопасности Российской Федерации; захват или присвоение властных полномочий; создание незаконных вооруженных формирований; осуществление террористической деятельности либо публичное оправдание терроризма; возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию; унижение национального до-

¹ См.: Зайналабидов А.С., Черноус В.В. Политический экстремизм и его профилактика у студенческой молодежи Дона // http://ippk.edu.mhost.ru/elibrary/elibrary/appendix/app_02/app_02_vedenie.htm

² См.: Молодежный экстремизм. Под ред. А.А. Козлова. СПб., 1996; Арухов З.С. Экстремизм в современном исламе. Махачкала. 1999; Лабунец М.И. Политический экстремизм: этнонациональная регионализация. Автореф. дис. ...канд.полит.наук. Ростов-на-Дону. 2002 и др.

³ См.: Советский энциклопедический словарь. М., 1981. С. 52; Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1987. С. 787; Словарь иностранных слов. 17-е изд., испр. М., 1988. С. 577; Современный словарь иностранных слов. 4-е изд. М., 2001. С. 707.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

стоинства; осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы; пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, избирательных комиссий, а также законной деятельности должностных лиц указанных органов, комиссий, соединенное с насилием или угрозой его применения; публичную клевету в отношении лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением, соединенную с обвинением указанного лица в совершении деяний, указанных в настоящей статье, при условии, что факт клеветы установлен в судебном порядке; применение насилия в отношении представителя государственной власти либо на угрозу применения насилия в отношении представителя государственной власти или его близких в связи с исполнением им своих должностных обязанностей; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, социальной принадлежностью или социальным происхождением; создание и (или) распространение печатных, аудио-, аудиовизуальных и иных материалов (произведений), предназначенных для публичного использования и содержащих хотя бы один из признаков, предусмотренных настоящей статьей;

б) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

в) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности, а также публичные призывы и выступления, побуждающие к осуществлению указанной деятельности, обосновывающие либо оправдывающие совершение деяний, указанных в настоящей статье;

г) финансирование указанной деятельности либо иное содействие в планировании, организации, подготовке и совершении указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств.

Как видно из определения, законодатель уравнил понятие экстремистской деятельности с самим понятием экстремизма. Следует согласиться с высказанной О.Н. Коршуновой точкой зрения о том, что даже простое сопоставление объема и содержания приведенных понятий свидетельствуют о их несовпадении¹.

Кроме того, при максимально возможном включении действий, которые можно рассматривать как проявление экстремизма, по справедливому замечанию О.А. Андреевой, как-то растворился, потерял свою специфику религиозный экстремизм, смешавшись с экстремизмом вообще, хотя он имеет со «светским» экстремиз-

¹ См.: Коршунова О.Н. Преступления экстремистского характера: теория и практика противодействия. – СПб., 2006. С. 151.

мом мало общего.¹

Таким образом, в современной научной литературе и законодательстве, экстремизм в его широком значении определяется как идеология, предусматривающая принудительное распространение ее принципов, нетерпимость к оппонентам и насильственное их подавление.

Экстремизм при этом наделяется следующими признаками, к которым можно отнести: 1) отрицание инакомыслия и нетерпимость к сторонникам иных взглядов (политических, экономических, конфессиональных и др.); 2) попытки идеологического обоснования применения насилия по отношению не только к активным противникам, но и к любым лицам, не разделяющим убеждения экстремистов; 3) апелляцию к каким-либо известным идеологическим или религиозным учениям, претензии на их «истинное» толкование или «углубление», и в то же время фактическое отрицание многих основных положений этих учений; 4) доминирование эмоциональных способов воздействия в процессе пропаганды экстремистских идей; 5) обращение к чувствам и предрассудкам людей, а не к их разуму; 6) создание харизматического образа лидеров экстремистских движений, стремление представить этих лиц «непогрешимыми», а все их распоряжения не подлежащими обсуждению².

При этом следует учитывать, что все эти признаки не только имеют место, но и в большинстве случаев тесно взаимодействуют между собой; вытекают один из другого; имеют неразрывную внутреннюю связь. Большинство из них присущи любому экстремистскому движению: от радикальных религиозных сект до фашистских организаций.

Не вызывает возражений следующая классификация экстремизма на политический, национальный и религиозный.

Экстремизм политический предусматривает насильственные действия, направленные на изменение политического строя или политики, проводимой правительством государства³. Обосновывается политический экстремизм обычно разнообразными утопическими социальными теориями: от псевдореволюционных до фашистских. В большинстве случаев он сопровождается проведением различных актов терроризма, убийствами политических противников, попытками дестабилизации ситуации в стране и т.п.

Экстремизм национальный выступает под лозунгами защиты «своего народа», его экономических интересов, культурных ценностей, национального языка и т.д., как правило, в ущерб представителям других национальностей, проживающих на этой территории. Примечательно, что националистические экстремистские идеи разделяются далеко не всеми представителями этого же народа, что проявляется в различных регионах, в том числе и на Северном Кавказе. Обычно конечной целью националистов является создание самостоятельного независимого государственного образования, в котором они претендуют на политическую власть.

Что касается экстремизма религиозного, то под ним многие авторы понимают нетерпимость по отношению к инакомыслящим представителям той же или других религий⁴. На наш взгляд, выражение очень неоднозначно — и само явление, и

¹ См.: Андреева О.А. Нормативно-правовая база местного самоуправления как фактор противодействия экстремизму // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 18.

² См.: Даниленко В.И. Современный политологический словарь. М., 2000. С. 682, 791, 963; Арухов З.С. Экстремизм в современном исламе. Махачкала, 1999; Грачев А.С. Политический экстремизм. М., 1986.

³ См.: Гаджиев К.С. Геополитика Кавказа. М., 2001. С. 57.

⁴ См.: Андреева О.А. Указ. соч. С. 18-19.

понятие, и его осмысление. В этой связи необходимо точно определить, что вкладывается в содержание религиозного экстремизма, ибо любая неточная формулировка на научном уровне, любой уход от конкретных дефиниций порождает выводы, согласно которым целые религии, целые народы объявляются экстремистскими. Нет экстремистских религиозных учений, нет экстремистских народов – это ясно. Религиозный экстремизм не присущ ни православию, ни исламу, ни буддизму, ни иудаизму, традиционно распространенным на территории России. На этом можно было бы поставить точку. Но абсолютно нельзя игнорировать наличие очень большого количества явлений, событий, акций, которые, с одной стороны, должны рассматриваться как экстремистские и даже террористические, а с другой стороны, связанные с религией.

Анализируя вышесказанное, можно прийти к выводу о том, что подобное разделение экстремистских проявлений по политическому, национальному и религиозному признакам, которое присутствует в большинстве научных работ, посвященных проблеме, является условным, поскольку все факторы, влияющие на какое-либо социальное явление, находятся в тесном взаимодействии и взаимно влияют друг на друга. Поэтому и выделенные формы экстремизма, как правило, никогда в действительности не выступают в «чистом» виде¹.

Национальный экстремизм почти всегда несет в себе элементы экстремизма политического и достаточно часто – религиозного. В свою очередь, политический экстремизм, как правило, имеет в своей основе если не чисто религиозную идею, то псевдорелигиозную. Такая идеология в подавляющем большинстве случаев основана на слепой эмоциональной вере, на «откровении», а не на логических рационалистических принципах, и во многом напоминает идеологию сектантов. Это подтверждается на примере любого экстремистского движения, носит ли оно псевдореволюционную, националистическую либо религиозную окраску.

Так же и религиозный экстремизм обычно предусматривает не только распространение какой-либо религии, но и создание государственных или административных образований, в которых эта религия стала бы официальной и господствующей. При этом нередко преследуются и чисто экономические и политические цели. Таким образом, религиозный экстремизм несет в себе элементы экстремизма политического. Не менее часто здесь действует принцип, согласно которому представители какого-либо народа или нескольких народов заведомо считаются потенциальными сторонниками определенной религии, а все остальные – ее противниками.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о том, что любое экстремистское движение не только включает в себя различные элементы, но и эти элементы взаимно влияют друг на друга, в каждой конкретной ситуации проявляются сильнее или слабее. Поэтому в определении понятия экстремизм следует учесть всю его многоаспектность. Конфликт интерпретаций в определении понятия экстремизм порождается, прежде всего, разностью ценностных подходов различных сообществ (религиозных, этнических, правозащитных и др.) Взаимоисключающие формулировки возникают как результат их деятельности. Такие сообщества транслируют в общество свое видение и понимание экстремизма, а правовые коллизии возникают именно вследствие смешения подходов. Поэтому для преодоления возникшей проблемы по данному вопросу необходимо развернуть широкую дискуссию в научных кругах.

¹ См.: Верховский А., Панн А, Прибыловский В. Политический экстремизм в России. М., 1999. С. 14-21.

Коляда А. В.

прокурор отдела Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

СОВРЕМЕННЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ,
ПРИМЕНЯЕМОЙ В РАССЛЕДОВАНИИ ЛЕГАЛИЗАЦИИ (ОТМЫВАНИЯ)
ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ИЛИ ИНОГО ИМУЩЕСТВА, ПРИОБРЕТЁННЫХ
ПРЕСТУПНЫМ ПУТЁМ (СТАТЬИ 174 И 174.1 УК РФ)

Kolyada A. V.

the public prosecutor
of a department prosecutors
of Russian Federation

MODERN OPPORTUNITIES CRIMINALISTICAL OF ENGINEERING USED IN INVESTIGATION
OF LEGALIZATION (WASHING UP) OF MONEY RESOURCES OR OTHER PROPERTY,
ACQUIRED BY A CRIMINAL WAY (CLAUSE 174 AND 174.1 CRIMINAL CODE RF)

The article is devoted to research of a question about opportunities of investigation and disclosing of crimes connected by legalization (washing up) of money resources or other property acquired criminal way, with the help of modern means and devices.

Юридическая теория и правоприменительная практика свидетельствуют о том, что наиболее эффективное использование положений уголовно-процессуального законодательства и криминалистических рекомендаций происходит в тех случаях, когда применяются все современные возможности криминалистической техники. Поскольку рассматриваемые нами преступления относятся к разряду весьма сложноорганизованных, именно достижения научно-технического прогресса позволяют вскрыть, выявить и зафиксировать в материалах уголовного дела все этапы реализации преступного умысла.

Оценивая возможности применения технико-криминалистического обеспечения, В.А. Волынский подчеркивает, что это является наиболее перспективным и оптимальным путем повышения эффективности деятельности правоохранительных органов по раскрытию и расследованию преступлений. «На этом пути, - пишет автор, - очевидны возможности расширения доказательственной базы по уголовным делам, сокращения сроков их расследования и объективизации процесса доказывания. Очевидно и другое: данный путь сопряжен с комплексным решением огромного количества организационных, правовых, научно-методических и сугубо технических проблем — в их взаимосвязи и взаимообусловленности. Проблем, которые в конечном итоге определяют содержание технико-криминалистического обеспечения как вида деятельности»¹.

В ходе предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ, используются как традиционные, так и специфические технические средства собирания доказательственной информации. Основными видами технических средств, применяемых при расследовании преступ-

¹ Волынский В.А. Криминалистическая техника: наука — техника — общество — человек. М., 2000. С. 235.

лений, являются: 1) средства судебно-оперативной фотографии; 2) средства работы со следами; 3) поисковые приборы; 4) приборы для предварительного исследования вещественных доказательств (аналитическая техника)¹.

Наиболее часто применяются такие технические средства фиксации информации, как фотосъемка, аудио- и видеозапись. Что касается фотосъемки, то удобство данного способа обусловлено тем, что фотографии являются наглядными и вместе с тем достаточно стабильными носителями информации об обстоятельствах, подлежащих доказыванию по уголовным делам. Поскольку легализация (отмывание) денежных средств и иного имущества, приобретенных преступным путем другими лицами или самим лицом в результате совершения им преступления, во многих случаях приводит к появлению в собственности лиц большемерных объектов (недвижимость, автотранспорт, яхты и т.п.), их фотосъемка в надлежащих ракурсах и масштабах, во-первых, будет наглядно подтверждать размеры сумм, которые были легализованы, и, во-вторых, поможет государственному обвинителю в суде обосновать обвинение в совершении лицами не только легализации, но и тех «первоначальных» преступлений, в результате которых были получены денежные средства.

Заметим, что ранее, еще до появления в УК РФ преступлений, состоящих в легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, В.П. Кисляков предлагал при расследовании уголовных дел о «хищениях социалистической собственности» фиксировать на фотографиях производственный процесс, а также объекты, на которых этот производственный процесс осуществлялся². Представляется, что данное предложение будет весьма уместным и при отражении обстановки, в которой происходила легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества. Например, это целесообразно для наглядного отражения в материалах уголовного дела того факта, что предприятие было фиктивным и не осуществляло ту производственную деятельность, которая отражалась в его официальных документах.

Также фотосъемка может быть эффективно использована при производстве такого следственного действия, как наложение ареста на почтово-телеграфные отправления, их осмотр и выемка. Особое значение фотосъемка имеет в тех случаях, когда арест был наложен на посылки и бандероли, поскольку содержащиеся в них трехмерные объекты не могут быть скопированы при помощи ксерокопировальных аппаратов.

Вторым «традиционным» видом криминалистических средств, используемых при предварительном расследовании преступлений, является аудиозапись. Несомненно, при производстве следственных действий в ходе предварительного расследования преступлений, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ, возможности аудиозаписи следует использовать в полной мере. В ходе допроса фиксация показаний лица предоставит следователю впоследствии еще раз прослушать речевую информацию и в числе прочих факторов использовать ее для предварительной оценки достоверности или ложности сообщенных допрошенным лицом сведений. Кроме того, в показаниях может содержаться указание на сложный механизм легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, который в протоколе допроса был отражен недостаточно полно и последовательно.

Весьма эффективным является применение аудиозаписи и в ходе очной ставки, следственного эксперимента, проверки показаний на месте, а также при произ-

¹ См.: Селиванов Н.А. О состоянии и перспективах научных исследований в области криминалистической техники // Вопросы борьбы с преступностью. Вып. 20. М., 1974. С. 144.

² См.: Кисляков В.П. Применение научно-технических средств при расследовании дел о хищениях социалистической собственности // Надзор за исполнением законов об охране социалистической собственности. Ростов-на-Дону, 1969. С. 92-93.

водстве иных следственных действий. Подобная эффективность обусловлена, прежде всего тем, что предварительное расследование данных составов представляет собой сложную разветвленную систему действий, которые должны четко и детально фиксироваться всеми доступными техническими средствами, а затем воспроизводиться и исследоваться с наименьшими искажениями.

Особую значимость при осуществлении предварительного расследования по данной категории уголовных дел приобретает использование такого технического средства фиксации информации, как видеозапись. В настоящее время она стала весьма доступной, что открывает для следователей новые возможности по ее использованию для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию.

Несомненным достоинством видеозаписи является то, что она позволяет запечатлеть те либо иные события в их динамике, продемонстрировать определенные явления, а также зафиксировать наиболее важные результаты следственных действий. Поэтому в ходе предварительного расследования легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества видеозапись наиболее целесообразно для фиксации хода и результата следственных действий, посредством которых было обнаружено имущество, которое подлежащее легализации, находившееся на том или ином этапе легализации либо полностью легализованное.

Также видеозапись может в наибольшей мере подтверждать тот факт, что следственное действие производилось надлежащим образом, с обеспечением всех прав лиц, вовлеченных в производство по уголовному делу. В этом случае желательно, чтобы в момент разъяснения лицу его прав видеозапись фиксировала действия следователя, а при ответе лица о том, что права ему разъяснены и понятны – высказывание лица и его поведение при этом. Недопустимым является последующий монтаж видеозаписи, перерывы, необходимость которых не зафиксирована в протоколе следственного действия, а также несовпадение времени начала и окончания следственного действия с тем временем, которое фиксируется на видеопленке.

Следующая группа технических средств, применяемых в ходе предварительного расследования по указанным категориям уголовных дел, направлена на обнаружение доказательств, прежде всего, – денег или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем (ст. 174 УК РФ) или приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст. 174.1 УК РФ).

Вместе с тем специфика расследования данных составов состоит в том, что на момент завершения легализации (отмывания) денежные средства или иное имущество находятся в официальном обороте и, естественно, что они не только не скрываются лицом, но, наоборот, демонстрируются наиболее «наглядно» для окружающих. Поэтому использование поисковой техники возможно в тех случаях, когда «первоначальное» преступление уже произошло, однако окончательная легализация полученных финансовых или материальных ценностей еще не состоялась. Это может иметь место в случаях, когда имущество уже находится в распоряжении лица и оно произвело с ним первоначальные операции по отмыванию. Например, когда предприятием был заключен договор, по которому на его счет поступают безналичные денежные средства, однако реально данные средства в форме наличности скрыты в том либо ином месте. Своевременное нахождение подобных средств в ходе выемки или обыска, в том числе с применением технических средств обнаружения искомых объектов, впоследствии позволит установить весь механизм легализации (отмывания) и изобличить лиц, причастных к совершению данных преступлений.

Проблема разработки технических средств для производства обысков (ме-

таллоискателей, портативных рентгеновских установок и др.) долгое время стояла на повестке дня научного сообщества. В настоящее время такие средства разработаны и успешно применяются в следственной практике. Поскольку легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества предполагает его видоизменение в ходе прохождения различных этапов, после совершения первоначальных преступлений, как правило, материальные ценности не обращаются в индивидуально-определенные предметы (например, ювелирные изделия). Поэтому основные усилия при использовании поисковой криминалистической техники направлены на обнаружение в ходе обыска полостей, в которых содержатся денежные средства, подлежащие последующей легализации или прошедшие один или несколько ее этапов. Одним из наиболее эффективных приборов, позволяющих это сделать, является переносной радиоизотопный отражатель толщинометр «ТОР-1» и его последующие модификации. После обнаружения искомых объектов место их нахождения и иные параметры следует фиксировать при помощи технических средств, речь о которых шла выше.

Поскольку легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, как правило, происходит документальным путем и посредством производства нескольких операций, на практике возникают ситуации, когда с целью легализации происходит подделка тех или иных документов. В этой связи актуальность приобретают современные возможности исследования документов.

Весьма интересное предложение относительно использования современных технических средств высказали В.В. Клочков и Л.Г. Эджубов. Так, авторы полагают, что «компьютеры, снабженные специализированными программами для реализации специальных криминалистических задач в области расследования преступлений и прокурорского надзора, относятся к разновидности криминалистической техники. Если фотографическая аппаратура, ультрафиолетовые облучатели или инфракрасные преобразователи принято причислять к криминалистической технике, то компьютеры, снабженные специализированными машинами-программами, которые могут быть использованы только в правоохранительных органах, тем более следует относить к такой технике»¹.

Действительно, следует признать не только возможным, но и необходимым разработку типовых алгоритмов легализации (отмывания) денежных средств и иного имущества, полученного другими лицами преступным путем или приобретенных лицом в результате совершения им преступления. Это позволит вводить в компьютер исходную информацию и получать сведения о вариантах, по которым возможно протекание процесса легализации (отмывания).

Также компьютерная техника может использоваться при обнаружении следов преступлений, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ, на электронных носителях информации. Прежде всего, речь идет о случаях, когда различные сведения, касающиеся механизма совершенного преступления, были помещены в компьютер, что требует их последующего извлечения и использования. Кроме того, использование специальных компьютерных программ позволяет восстановить электронные документы, которые были ранее удалены из компьютера, в том числе и после повреждения жесткого диска-накопителя.

Несомненно, с развитием науки и техники при расследовании преступлений, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ, могут быть использованы и иные технические средства собирания и проверки доказательств.

¹ Клочков В.В., Эджубов Л.Г. Автоматизированная система обработки информации о применении научно-технических средств при расследовании преступлений // Новая криминалистическая техника. Сборник научных трудов. М., 1974. С. 56.

Гребенщикова Л.А.

старший оперуполномоченный Управления по борьбе
с оргпреступностью ГУВД г. Москвы

ПОНЯТИЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗО-
ПАСНОСТИ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Grebenshikova L.A.

*the senior operative worker
of management on struggle
with the organized criminality
GUV D of Moscow city*

CONCEPT OF CRIMINAL-REMEDIAL ACTIVITY OF LAW-ENFORCEMENT BODIES
OF RUSSIAN FEDERATION ON A SAFETY OF THE PARTICIPANTS
OF CRIMINAL LEGAL PROCEEDINGS

The author of article gives the scientific analysis of criminal-remedial activity of law-enforcement bodies of Russian Federation in business of a safety of all participants of criminal legal proceedings

Органы внутренних дел Российской Федерации являются основным звеном системы обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства. Такое положение вытекает как из специфики стоящих перед ними задач, так и из содержания нормативных правовых актов, регламентирующих порядок обеспечения безопасности указанных лиц.

В настоящее время органы внутренних дел Российской Федерации подвергаются глубокому реформированию. Начало правовой реформе было положено вынесением Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Указа от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹. Хотя Министерство внутренних дел РФ и подчиненные ему подразделения в соответствии с этим актом реорганизованы не были, Министерство как головной орган и иные органы внутренних дел существенно изменили свои организационные полномочия и возможности в сфере правоприменения.

Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927 было утверждено Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации². Согласно ст. 1 данного акта МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции.

В качестве задач, стоящих перед МВД России, в Положении названы: 1) разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности; 2) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; 3) обеспечение в пределах своих полномочий защиты

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

² Собрание законодательства РФ. 2004. № 30. Ст. 3149.

прав и свобод человека и гражданина; 4) организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений; 5) обеспечение охраны общественного порядка; 6) обеспечение безопасности дорожного движения; 7) организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия; 8) организация в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества и организаций; 9) управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации, организация их деятельности. Несомненно, большинство из указанных задач в той либо иной мере касаются обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства. Кроме того, в п. 13 ст. 8 Положения прямо обозначено, что МВД России призвано обеспечивать в соответствии с законодательством Российской Федерации государственную защиту судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасность участников уголовного судопроизводства и их близких. Таким образом, задача обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства является одной из приоритетной как в системе общих задач Министерства внутренних дел РФ, так и подчиненных ему органов.

При этом не имеет определяющего значения то, какой именно орган осуществляет предварительное расследование по данному уголовному делу. О.А. Зайцев, на наш взгляд, верно акцентирует внимание на тот факт, что «...требует особого решения вопрос о субъекте применения мер государственной защиты участников уголовного процесса, которое не должно быть прерогативой органа, расследующего преступление. Многоплановость проводимых мероприятий по обеспечению безопасности лиц, осуществляющих уголовно-процессуальную деятельность, требует создания единого координационного центра, осуществляющего аналитическую и методическую работу, содействующего обмену опытом, самостоятельно проводящего в наиболее сложных случаях охранные мероприятия»¹. В определенной степени роль подобного центра в настоящее время играют именно органы внутренних дел Российской Федерации.

Понятие безопасности в отечественном законодательстве было впервые дано в Законе РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 (в последующих редакциях) «О безопасности»². В ст. 1 данного акта говорится, что безопасность — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, а жизненно важные интересы, в свой черед, представляют собой совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. Также заметим, что личность, ее права и свободы отнесены к основным объектам безопасности³.

¹ Зайцев О.А. Теоретические и правовые основы государственной защиты участников уголовного судопроизводства в Российской Федерации. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 53.

² Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

³ О понятии безопасности также см.: Серебрянников В. Творческое развитие учения о войне и армии. М., 1983. С. 17; Ведяпин В.И. Основы экономической безопасности. Учебно-практической пособие под ред. проф. Е.А. Олейникова. М., 1997. С. 10; Щедрин Н.В. меры безопасности: развитие теории, отличительные признаки и классификация // Известия вузов. Правоведение. 1994. № 4. С. 93; Войников В.В. Тактика обеспечения безопасности в уголовном судопроизводстве. Дисс. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2002. С. 13; Жариков Е.В. Дифференциация уголовного процесса как средство обеспечения безопасности лиц, содействующих уголовному судопроизводству. Дисс. ... канд. юрид. наук. Барнаул, 2004. С. 20-22 и др.

В числе сил обеспечения безопасности в ст. 12 Закона указаны органы внутренних дел. Также оговорено, что службы Министерства внутренних дел Российской Федерации, а также иных органов исполнительной власти, использующие в своей деятельности специальные силы и средства, действуют только в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством.

Весьма важное, принципиальное значение имеет формулирование понятия уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства.

Представляется, что в данном случае речь должна идти о деятельности не только тех подразделений, которые непосредственно участвуют в производстве по уголовному делу (например, о деятельности органов дознания), но и тех, которые иным образом вовлекаются в сферу уголовно-процессуальных правоотношений (например, при выполнении ими поручений следователя).

Для выработки данного понятия необходимо выделить наиболее значимые признаки (критерии), которым подобная деятельность должна соответствовать.

Первым из указанных критериев, по нашему мнению, является строгая регламентация деятельности органов внутренних дел положениями законодательства. При этом весьма дискуссионным является вопрос о том, распространяется ли в данном случае на органы внутренних дел правило, согласно которому «разрешено осуществлять лишь те действия, которые прямо установлены законом»? Основная сложность в данном случае состоит в том, чтобы определить, в чью пользу принимаются меры по защите участников уголовного судопроизводства и не нарушают ли они права и законные интересы иных лиц. Представляется, что в тех случаях, когда меры безопасности касаются лишь участников уголовного судопроизводства, в отношении которых может быть оказано незаконное воздействие, их перечень исчерпывающим считаться не может (например, к такой мере может быть отнесено доставление свидетеля на допрос на транспорте органа внутренних дел). Единственным ограничением может выступать возможность последующей идентификации показаний, полученных от того либо иного лица, и иных предоставленных им доказательств. Если этого сделать не удастся, доказательства не будут отвечать требованию допустимости (ст. 75 УПК РФ). Если же меры безопасности будут затрагивать права и законные интересы иных лиц, помимо тех, в отношении которых данные меры применяются, то в данном случае будет действовать правило о недопустимости осуществления действий, которые нарушают права и законные интересы иных лиц (например, помещение подозреваемого, не задержанного и не заключенного под стражу, в запираемое помещение на время допроса свидетеля).

Данным различием будет обусловлен и уровень нормативной регламентации деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства. Если это касается первого случая, то для этого достаточно подзаконных нормативных правовых актов (при условии, что они не нарушают требований Конституции Российской Федерации и федерального законодательства). Во второй же ситуации меры безопасности в обязательном порядке должны быть закреплены в нормативных правовых актах не ниже уровня федерального законодательства, поскольку ограничение прав лиц может быть допущено только в случаях, прямо указанных в федеральном законе.

Второй критерий, позволяющий выработать понятие уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел по обеспечению участников уголовного судопроизводства, состоит в том, что данная деятельность должна осуществляться в

сфере уголовного судопроизводства в рамках возникновения и протекания уголовно-процессуальных правоотношений. В соответствии с п. 56 ст. 5 УПК РФ уголовное судопроизводство включает в себя как досудебное, так и судебное производство по уголовному делу. С другой стороны, досудебное производство представляет собой уголовное судопроизводство с момента получения сообщения о преступлении до направления прокурором уголовного дела в суд для рассмотрения его по существу (п. 9 ст. 5 Кодекса). Таким образом, меры безопасности органы внутренних дел должны применять на всех без исключения стадиях, в том числе и на стадии возбуждения уголовного дела.

Третьим критерием, по нашему мнению, является то, что данная деятельность должна вытекать из общей процессуальной деятельности, осуществляемой органами и должностными лицами уголовного судопроизводства. Вместе с тем она может носить как процессуальный, так и организационный характер, что не исключает ее уголовно-процессуальной направленности.

Следующим (четвертым) критерием, непосредственно связанным с предыдущим, является то, что деятельность органов внутренних дел по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства должна соответствовать назначению уголовного судопроизводства.

В соответствии со ст. 6 УПК РФ уголовное судопроизводство имеет своим назначением: 1) защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; 2) защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. В данном случае деятельность органов внутренних дел по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства имеет двустороннюю направленность. С одной стороны, она явно направлена на обеспечение доказывания всех обстоятельств, указанных в ст. 73 УПК РФ. Вместе с тем меры безопасности применяются и в отношении одного из соучастников с тем, чтобы в результате воздействия на него со стороны иных соучастников (например, организатора преступления), он не был необоснованно обвинен и впоследствии осужден.

Следующий критерий состоит в том, что предметом данной деятельности является не только физическая безопасность участников уголовного судопроизводства, но и безопасность моральная, а также сохранность принадлежащего им имущества.

И, наконец, последним (но не менее значимым, чем остальные) критерием является то, что деятельность по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства должна осуществляться специально уполномоченными органами и должностными лицами, входящими в систему органов внутренних дел Российской Федерации. Хотя реально в обеспечении безопасности участников уголовного судопроизводства могут быть задействованы многие структурные подразделения органов внутренних дел, при производстве по конкретному уголовному делу должны быть согласованы, осуществляться под руководством следователя и надзором прокурора. В противном случае многие доказательства, позволяющие установить подлежащие доказыванию обстоятельства, могут быть утрачены, а лица, обладающие важными сведениями, не будут установлены и допрошены в качестве свидетелей.

Исходя из проведенного анализа критериев уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства, можно предложить следующее ее определение.

Уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел Российской Федерации по обеспечению безопасности участников уголовного судопроизводства — это

регламентированная действующим законодательством согласованная деятельность уполномоченных органов и должностных лиц, входящих в систему органов внутренних дел, которая осуществляется в сфере уголовного судопроизводства при возникновении уголовно-процессуальных отношений, носит как процессуальный, так и организационный характер, соответствует назначению уголовного судопроизводства и обеспечивает физическую, материальную и духовную безопасность участников уголовного судопроизводства.

К ВОПРОСУ ОБ ОСОБЕННОСТИ ОБЪЕКТА ПРЕСТУПЛЕНИЙ
ПРОТИВ ПРАВОСУДИЯ

Podshibyakin A.N.

TO A QUESTION ON FEATURE OF OBJECT OF CRIMES AGAINST JUSTICE

The article is devoted to research of a question about features of object of crimes against justice. The author gives the exhausting characteristic of a similar sort of crimes and also their classification.

Вопрос о понятии и содержании объекта преступлений против правосудия был и остается спорным уже многие годы. Разработкой данной проблемы занимался ряд таких ученых-правоведов, как Н.И. Ветров, И.С. Власов, Б.В. Здравомыслов, И.В. Дворянсков, Иванов В.Д., Л.В. Лобанова, Е.Г. Мартынчик, В.П. Малков, А.Б. Сахаров, Л.А. Спектор, И.Л. Петрухин, Ш.С. Рашковская, А.И. Чучаев, Е.Ю. Хлопцева и др.

Крайняя неоднородность видового объекта данной совокупности преступлений привела в итоге к множественности мнений относительно групповой принадлежности тех или иных составов, включенных законодателем в гл. 31 Уголовного кодекса Российской Федерации¹. Несмотря на общепринятую группировку составов преступлений, включенных в УК РФ, в зависимости от характеристик их родового, видового и непосредственного объекта, некоторые авторы предпринимали попытки их группировки и по иным основаниям.

Так, Н.Р. Емеева в зависимости от характеристик субъекта посягательства выделяет следующие виды преступлений против правосудия: а) преступления, совершаемые судьями, в том числе присяжными и арбитражными заседателями («Незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей» - ч. 2 и 3 ст. 301, «Вынесение заведомо неправосудного приговора, решения или иного судебного акта» - ст. 305 УК); б) преступления, совершаемые должностными лицами правоохранительных органов при производстве предварительного расследования («Привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности» - ст. 299, «Незаконное освобождение от уголовной ответственности» - ст. 300, «Незаконное задержание, заключение под стражу или содержание под стражей» - ч. 1 и 3 ст. 301, «Принуждение к даче показаний» - ст. 302, «Фальсификация доказательств» - ст. 303 УК РФ); в) преступления, совершаемые должностными лицами правоохранительных и служащими государственных и иных органов («Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования» - ч. 3 ст. 294, «Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса» - ст. 311, «Неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта» - ст. 315 УК РФ); г) преступления, совершаемые лицами, характеризующимися специальным правовым статусом по уголовному делу («Заведомо ложные показания, заключение эксперта, специалиста или неправильный перевод» - ст. 307, «Отказ свидетеля или потерпевшего от дачи показаний» - ст. 308, «Разглашение данных предварительного расследования» - ст. 310, «Незаконные действия в отношении имущества, подверг-

¹ Далее – УК РФ.

нутаго описи или аресту либо подлежащего конфискации» - ст. 312, «Побег из места лишения свободы, из-под ареста или из-под стражи» - ст. 313, «Уклонение от отбывания лишения свободы» - ст. 314 УК РФ); д) преступления, совершаемые лицами, не обладающими специальным правовым статусом («Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования» - ч. 1 и 2 ст. 294, «Посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование» - ст. 295, «Угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования» - ст. 296, «Неуважение к суду» - ст. 297, «Клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава, судебного исполнителя» - ст. 298, «Провокация взятки либо коммерческого подкупа» - ст. 304, «Заведомо ложный донос» - ст. 306, «Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу» - ст. 309, «Укрывательство преступлений» - ст. 316 УК РФ)¹.

По мнению Н.И. Ветрова, преступления против правосудия могут быть поделены на следующие виды: а) посягательства, совершаемые работниками органов правосудия при выполнении возложенных на них функций (ст. 299-302; ч. 2 ст. 303; ст. 305 УК РФ); б) преступления, совершаемые лицами, обязанными по закону или в силу гражданского долга содействовать правосудию или не препятствовать его осуществлению (ст. 294-298, 306-312, 315, 316 УК РФ); в) преступления, совершаемые лицами, в отношении которых приняты меры государственного воздействия (ст. 313, 314 УК РФ)².

Одной из удачных, на наш взгляд, попыток классификации преступлений против правосудия по их непосредственному объекту была предпринята М. Голоднюк. Ученый подразделил их на следующие виды: 1) преступления, препятствующие исполнению работниками правоохранительных органов их обязанностей по осуществлению целей и задач правосудия; 2) преступления, совершаемые в процессе отправления правосудия должностными лицами (судьями, прокурорами, лицами производящими дознание и предварительное расследование); 3) преступления, препятствующие осуществлению мер государственного принуждения, указанных в приговорах, решениях суда или иных судебных актах³.

Однако при более подробном рассмотрении приведенной классификации приходится констатировать факт несоответствия некоторых ее положений закону. Так, упоминание прокуроров, дознавателей и следователей в качестве лиц, уполномоченных отправлять правосудие, прямо противоречит закону. Так ч. 1 ст. 118 Конституции РФ и ч. 1 ст. 8 УПК РФ четко указывает на то, что «правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом»⁴. Следовательно, включение в данную группу преступлений, совершенных в процессе осуществления профессиональной деятельности дознавателями, следователями и прокурорами, объединенных понятием «отправление правосудия», несостоятельно.

Попытка классифицировать преступления против правосудия была предпри-

¹ См.: Емеева Н.Р. Уголовная ответственность за преступления против правосудия, совершаемые судьями и должностными лицами правоохранительных органов. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. Самара, 2005. С. 10.

² См.: Ветров Н.И. Уголовное право. Особенная часть: Учебник для вузов. — ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. С. 410-411.

³ См.: Голоднюк М. Вопросы развития законодательства о преступлениях против правосудия // Вестник Московского ун-та. Серия 11: Право. 1996, С. 18.

⁴ Статья 118 Конституция РФ, ст. 8 УПК РФ.

нята и авторами учебника «Российское уголовное право». В основу группировки был положен критерий наличия особенностей непосредственного объекта преступлений. Так, по мнению авторов, преступления, входящие в гл. 31 УК РФ, можно подразделить на: 1) посягательства на судей и сотрудников органов предварительного расследования (ст. 294-298 УК РФ); 2) служебные преступления участников уголовного судопроизводства (ст. 299-302, 305, 310, 311); 3) фальсификация и сокрытие доказательств (ст. 303, 304, 306-309, 316); 4) невыполнение процессуальных решений (ст. 312-315)¹.

Предпринимались попытки произвести классификацию преступлений против правосудия и другими авторами учебной литературы. Так, с учетом объекта преступления предлагалось выделить: 1) воздействие на лиц, участвующих в отправлении правосудия; 2) злоупотребление правами и обязанностями со стороны представителей правосудия; 3) неисполнение гражданского, служебного или общественного долга в сфере правосудия со стороны лиц, не являющихся представителями по конкретному делу².

Более широкое распространение получила следующая классификация: 1) посягательства, направленные на отношения по реализации конституционных принципов правосудия (ст. 299-301, 305 УК РФ); 2) посягательства на деятельность органов правосудия в соответствии с его целями и задачами (ст. 294-298, 311 УК РФ); 3) посягательства на процессуальный порядок получения доказательств по делу (ст. ст. 302-304, 306-309 УК РФ); 4) посягательства на деятельность органов правосудия по своевременному пресечению и раскрытию преступлений (ст. 310, 316 УК РФ); 5) посягательства на отношения по реализации судебного акта³. Аналогичной точки зрения придерживаются и авторы учебника по уголовному праву под редакцией профессора А.И. Рарога⁴.

Рассматривая все приведенные выше классификации, необходимо отметить, что все они, как самостоятельные и аргументированные точки зрения на стоящую перед наукой уголовного права проблему классификации преступлений против правосудия, возможны и имеют полное право на существование. Однако, по нашему мнению, все указанные точки зрения несколько однобоки. Это в первую очередь связано с тем, что все авторы рассматривали проблему только с одной, традиционной или соответствующей их изысканиям, стороны.

Думается, что данная проблема по своей сути гораздо шире и ее рассмотрение необходимо связывать не просто с наличием специфических признаков или характеристик объекта преступления или иного основания.

Несомненно, классификация любого вида преступлений по объекту преступного посягательства не только наиболее приемлема, но и соответствует структурному построению уголовного закона. Следовательно, объект и есть то основание, на которое необходимо обратить первое и основное внимание при построении классификационной характеристики. Однако устоявшийся в науке уголовного права, подход к характеристике «правосудия» как родового объекта правовой охраны главы 31

¹ См.: Российское уголовное право. Особенная часть: Учебник / Под. ред. А.В. Наумова и В.Н. Кудрявцева., М., 1997, С. 396.

² См.: Уголовное право. Особенная часть: Учебник для вузов / Под. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамовой, Г.П. Новоселова. М., 1998. С. 618.

³ См.: Чучаев А.И. Преступления против правосудия: Научно-практический комментарий. Ульяновск, 1997, С. 6-7.

⁴ Уголовное право России. Особенная часть: Учебник под редакцией профессора А.И. Рарога. — М.: Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 1998. С. 378.

УК РФ, по нашему мнению, не бесспорен.

Несомненно, правильна трактовка «правосудия» как определенного вида деятельности специально уполномоченных на то органов государства по осуществлению правосудия (т.е. деятельность суда), а также органов, им способствующих. Но при этом практически все авторы, указывая на «правосудие» как на вид деятельности, забывают о том, что данный вид деятельности в российском законодательстве строго регламентирован и придумывать что-то новое нет необходимости.

В связи с этим представляется верным замечание В.Д. Иванова и Л.А. Спектор о том, что правосудие, в соответствии с законом, осуществляется путем: 1) рассмотрения в судебных заседаниях гражданских дел по спорам, затрагивающим права и интересы граждан, государственных предприятий, учреждений, организаций, кооперативных предприятий, их объединений, других общественных организаций; 2) рассмотрения в судебных заседаниях уголовных дел и применения установленных законом мер наказания к лицам, виновным в совершении преступления, либо оправдания невиновных; 3) рассмотрения административных дел¹.

Но и это лишь половина айсберга. Относя к процессу осуществления правосудия еще и деятельность правоохранительных органов, мы тем самым должны увязать и обосновать взаимосвязь между их деятельностью и деятельностью суда. И такая взаимосвязь действительно существует. А основу данной взаимосвязи составляет процессуальное законодательство, которое с одной стороны разделяет деятельность правоохранительных органов и суда, с другой стороны – объединяет их, устанавливая единые цели и задачи. Наиболее полно такая взаимосвязь проявляется в процессе уголовно-процессуальной деятельности субъектов правоохранительной деятельности и деятельности по осуществлению правосудия. Однако это не умаляет значения деятельности указанных органов и в сфере гражданского процесса.

Если говорить об объекте преступления вообще и определять его как охраняемые законом общественные отношения, возникающие в той или иной сфере жизни общества и государства, на которые посягает виновное лицо, то объект главы 31 УК РФ по групповой принадлежности нарушаемых отношений можно охарактеризовать как совокупность отношений, возникающих в сфере осуществления уголовного и гражданского судопроизводства, исполнения решений суда, а также отношения, по обеспечению процессуальной деятельности правоохранительных органов и органов правосудия.

Следовательно, все преступления против правосудия, входящие в главу 31 УК РФ, можно разделить на четыре вида, в зависимости от характеристики общественных отношений, взятых под охрану уголовным законом: 1) преступления, которые посягают на отношения, возникающие в сфере уголовного судопроизводства; 2) преступления, которые посягают на отношения, возникающие в сфере гражданского судопроизводства; 3) преступления, которые посягают на отношения, возникающие в связи с исполнением приговора или иного решения суда; 4) преступления, которые посягают на обеспечение нормального функционирования процессуальные отношений и осуществление правосудия.

При этом необходимо отметить тот факт, что последние две группы преступлений посягают на правоотношения, хотя и близкие по своему характеру к процессуальным, но урегулированные нормами иных отраслей права и нормативных правовых актов (например уголовно-исполнительного или гражданского исполнитель-

¹ См.: Иванов В.Д., Спектор Л.А. Ответственность за посягательства на процессуальную деятельность суда и правоохранительных органов по осуществлению правосудия.- Ростов-на-Дону: Издательство СКНЦ ВШ, 2005. С. 8-9.

ного права, законодательства о суде и т.д.).

Так, по нашему мнению, к первой группе преступлений могут быть отнесены предусмотренные ст. 294, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 306, 307, 308, 310; ко второй – ч. 1 ст. 294, ч. 1 ст. 303, ч. 1 ст. 305, ч. 1 ст. 307, 308; к третьей – ст. 312, 313, 314, 315; к четвертой - ст. 295, 296, 297, 298, 304, 309, 311, 316 УК РФ.

Данная классификация не умаляет возможного значения и правильности других подходов к пониманию родового объекта преступлений против правосудия, однако не только упрощает изучение данной группы преступлений, но и, на наш взгляд, наиболее полно и однородно характеризует родовой объект главы 31 УК РФ. А сравнительный анализ с указанных позиций отдельных составов исследуемой главы позволяет сделать вывод о том, что основу ее объекта, составляют общественные отношения, возникающие в сфере именно уголовного судопроизводства, т.е. уголовно-процессуальные отношения.

Корнев А.В.,

доктор юридических наук, доцент.

Крамской И.С.

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ЧЕРТЫ ПРАВООТНОШЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Kornev A. V.

doctor of jurisprudence sciences

Kramskoy I. S.

PARTICULAR LEGAL RELATIONS IN ACTIVITIES OF POLICE

In this scientific article authors write about legal relations which appearing activities of police. They formulate definition of legal relations in activities of police, show their signs and give characteristic structural elements such as legal relations.

Общество постоянно ощущает потребность в защите наиболее значимых для людей благ. Сущностью такой защиты является упорядочение доступа к этому благу посредством государственной нормативной регламентации поведения людей по отношению к наиболее значимым для человека и общества ценностям (жизнь, здоровье, имущество и т.д.).

Однако и после того, как общественно значимые отношения по поводу определенного блага урегулированы нормативно, проблема их государственной гарантированности не снимается. Основным признаком недостаточности такой гарантии является повсеместно встречающееся несоответствие реального и нормативно предлагаемого поведения, проявляющегося во время доступа людей к наиболее значимым для общества ценностям. Самыми нежелательными формами такого несоответствия являются преступления и административные правонарушения¹.

С тем, что бы такое несоответствие устранить, общество создало, усилиями своих государственных структур, систему органов, осуществляющих правоохранительную деятельность, представляющую собой предусмотренные нормативно-правовыми актами принятие решений и осуществление уполномоченными на то субъектами действий, направленных на защиту прав и законных интересов физических, юридических лиц и государства в целом, а также на обеспечение законности и правопорядка².

Одно из центральных мест в системе правоохранительных органов занимают органы внутренних дел, цели, задачи, функции, структура которых, несомненно, социально обусловлены. Поэтому вопрос о социальном предназначении, социальной сущности органов внутренних дел, милиции в той или иной постановке рассматривается практически в каждом законодательном акте или научном исследовании, посвященном их деятельности. Это замечание в равной степени касается и источни-

¹ Капитонов С.А. Основы управления внутренними делами: Учебное пособие / Под ред. доктора юрид. наук В.И. Селиверстова. – М.: Юриспруденция, 2001. С. 68.

² Рыжаков А.П. Правоохранительные органы. М., 2004. С.1.

ков, исторически отдаленных от наших дней и современных публикаций¹.

Например, в главе десятой регламента Главному Магистрату от 16 января 1721 г., записано, что «... полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства»². «Общественное назначение милиции, - отмечает В.Т. Дзюба, - не допустить отклонения в поведении граждан, должностных лиц органов и организаций от тех нормативных предписаний, которые изложены в нормах права»³. «Социальное назначение милиции, - пишет Ю.П. Соловей, - защищать жизнь, здоровье, достоинство, права и свободы каждого человека, все законные институты общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств»⁴.

В настоящее время органам внутренних дел Российской Федерации для успешного выполнения своего «социального предназначения» необходимо решать сформулированные в Законе Российской Федерации «О милиции», задачи: обеспечение безопасности личности; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах установленных настоящим законом⁵.

Перечисленные задачи являются общими и обязательными для исполнения сотрудниками всех структурных подразделений и служб милиции, независимо от направленности выполняемых ими функций и возложенных на них непосредственных обязанностей.

Несомненным представляется то, что, деятельность органов внутренних дел обязана иметь четкие правовые основы, поскольку тщательная правовая регламентация позволяет сотрудникам органов внутренних дел в своей деятельности поступать точно в соответствии с нормами права, а также способствует укреплению законности и правопорядка, а значит, позволяет более эффективно решать поставленные перед ними задачи в сфере охраны общественного порядка, предупреждения и пресечения преступлений и правонарушений.

В Российской Федерации нормативную базу функционирования органов внутренних дел составляют: Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, конституции, уставы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, изданные в пределах их полномочий⁶.

Органы внутренних дел выполняют многообразные функции, тесно связанные

¹ Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел. Дис. ...доктора юрид. наук. СПб. 1998. С. 62.

² Полное Собрание Законов Российской Империи. Собр. 1. — СПб., 1830. № 3708.

³ Дзюба В.Т. Уголовно-правовая защита личности и деятельности работников милиции и народных дружинников. Киев: КВШ МВД СССР. 1989. С.21.

⁴ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск. 1993. С. 110.

⁵ Закон РФ от 18.04.1991 N 1026-1 (ред. от 09.05.2005) «О Милиции». «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 18.04.1991, № 16, ст. 503. Ст. 2.

⁶ Постановление ВС РФ от 23.12.1992 N 4202-1 (ред. от 01.04.2005) «Об утверждении положения о службе в органах внутренних дел и текста присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации». «Ведомости СНД и ВС РФ», 14.01.1993, N 2. ст. 70.

друг с другом в силу своей природы¹. Соответственно и правоотношения, в которые вступают их сотрудники, выступающие от имени органа внутренних дел, в процессе своей деятельности весьма разнообразны и могут быть классифицированы на определенные виды. Наиболее полно выявить характерные черты данных правовых отношений, по мнению Гайдова В.Б., позволяет классификация по следующим основаниям².

1. По юридическому содержанию. Правоотношения в органах внутренних дел делятся на: служебно-трудовые (устанавливающиеся в ходе организации службы) и служебно-функциональные (формирующиеся в ходе практического осуществления службы).

2. В зависимости от источников правового регулирования правоотношения могут быть: конституционно-правовыми; административно-правовыми; трудовыми; финансово-правовыми; уголовно-правовыми; уголовно-процессуальными; гражданско-правовыми и др.

3. По направленности отношений. Правоотношения в деятельности органов внутренних дел складываются: внутри органа (внутрисистемные) и за пределами соответствующего органа внутренних дел (внешние).

4. По характеру возникновения. Данные правоотношения могут иметь: служебно-иерархичный характер (между начальником и подчиненным); горизонтальный характер (между сотрудниками органов внутренних дел неподчиненными друг другу) и государственно-властный характер (между сотрудником органа внутренних дел, как представителем власти, и внешним субъектом).

5. По составу участников. Правоотношения в указанной сфере складываются между: сотрудниками органов внутренних дел; сотрудниками органа внутренних дел и внешними субъектами (гражданами, организациями, должностными лицами).

Соглашаясь, в принципе, с автором, предложенной классификации хотелось бы отметить, что вряд ли целесообразным является выделение в качестве самостоятельного вида наряду с государственно-властными правоотношениями с участием органа внутренних дел правоотношений служебно-иерархичного характера, ведь они также как и первые основаны на принципе власти и подчинения. Более обоснованно, на взгляд автора, объединить данные правоотношения в группу правоотношений вертикального характера. Поскольку подобный характер имеют как отношения между органами внутренних дел, в лице их сотрудников, и гражданами, организациями, учреждениями, предприятиями, другими органами государства, возникающие в ходе обеспечения общественного порядка и безопасности личности, общества, государства, то есть такие, которые носят «внешний», по отношению к системе органов внутренних дел характер и связаны с осуществлением влияния на социальную среду. Так и отношения, носящие «внутренний» характер, существующие между органами, службами и подразделениями различных уровней и вышестоящими органами внутренних дел, а также отношения «начальник-подчиненный» в службе, подразделении.

Таким образом, под правоотношениями в органах внутренних дел понимаются складывающиеся на основе норм различных отраслей права (конституционного, уголовного, административного, трудового, гражданского и др.) индивидуализированные социальные связи между Министерством внутренних дел Российской Федерации в лице руководителя соответствующего органа и сотрудником органов внутренних дел по поводу поступления на службу, прохождения службы и ее прекращения, а также между сотрудником и внешним субъектом (гражданин, организация и др.) в связи с

¹ Общеправовые основы управления органами внутренних дел: Курс лекций. — М.: Академия управления МВД России, 2004. С. 129.

² Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы. Дис. ...канд. юрид. наук. - Омск, 2001. С. 96-97.

осуществлением первыми деятельности по защите прав и свобод граждан, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений и правонарушений.

Правоотношение является сложным структурным образованием, включающим в себя субъектов правового отношения, объект правоотношения и содержание в виде взаимных субъективных прав и юридических обязанностей сторон. Естественно, что подобной структурой обладают и правоотношения с участием органов внутренних дел.

Субъектами правоотношений в системе органов внутренних дел могут быть: органы внутренних дел в целом; другие структурные подразделения органов внутренних дел; отдельные должностные лица органов внутренних дел; сотрудники органов внутренних дел¹.

Органы внутренних дел в Российской Федерации представляют собой систему, построенную с учетом административно-территориального устройства, а так же особенностей их функций, характера и объема задач. Направления деятельности органов внутренних дел столь обширны, что объективно появляется потребность в формировании, совершенствовании, реконструкции этих органов, в особенности их специализированных подразделений, осуществляющих деятельность по борьбе с терроризмом, организованной преступностью, по другим актуальным правоохранительным направлениям. В данном случае речь идет о постоянной эволюции в сфере организации и деятельности органов внутренних дел. При этом функционирование каждого звена системы органов внутренних дел ограничено масштабом территориальной деятельности и компетенции.

Систему органов внутренних дел возглавляет Министерство внутренних дел Российской Федерации, которое в соответствии Указом Президента РФ от 19 июля 2004 № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»² осуществляет: разработку общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности; совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности; обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина; организацию в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений; обеспечение охраны общественного порядка; обеспечение безопасности дорожного движения; организацию государственного контроля за оборотом оружия; организацию в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной охраны имущества и организаций; управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками Министерства внутренних дел Российской Федерации, организацию их деятельности.

Основными структурными звеньями системы органов внутренних дел Российской Федерации являются министерства внутренних дел республик, главные управления внутренних дел и управления внутренних дел краев, областей и других субъектов Российской Федерации³, а так же образованные согласно указу Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 года № 644 «О некоторых вопросах

¹ Лысенко В.А. Правовые нормы и правоотношения в деятельности органов внутренних дел. Дис. ...канд. юрид. наук. — М., 2006. С. 94.

² Указ Президента РФ от 19 июля 2004 № 927 (ред. от 29.12.2005) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации». «Российская газета», № 154, 21.07.2004.

³ Вакуленко Н.А. Органы внутренних дел в социальном механизме действия права. Дис. ... канд. юрид. наук. — Р-н/Д., 2004. С. 82.

Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹ и принятым во исполнение его постановлению Правительства Российской Федерации от 26 июля 2001 года № 588² семь Главных управлений Министерства внутренних дел России по федеральным округам (Центральному, Северо-западному, Южному, Приволжскому, Уральскому, Сибирскому и Дальневосточному), на которые возложены задачи, касающиеся координации, контроля и анализа деятельности органа внутренних дел в этих округах; организации деятельности органов внутренних дел округов по борьбе с преступностью, носящей межрегиональный характер; организации взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента Российской Федерации в этих округах.

Особенностью органов внутренних дел как субъектов рассматриваемых правоотношений является то, что они обладают государственно-властными полномочиями. Это говорит о том, что органы внутренних дел действуют от имени государства и являются носителями соответствующих полномочий государственно-властного характера.

Законодательство по охране безопасности и общественного порядка наделяет лиц, непосредственно охраняющих безопасность и порядок, званием представителя власти (работники милиции, военнослужащие, охраняющие общественный порядок и др.). Полномочия представителя власти носят публичный характер, то есть эти полномочия реализуются по отношению ко всем гражданам, независимо от места работы и профессии. Указанные полномочия реализуются не в производственных объединениях, а в государственно-территориальных и административно-территориальных образованиях.

Сотрудники органов внутренних дел представляют и осуществляют полномочия органов исполнительной власти, и соответственно их можно назвать должностными лицами, обладающими функциями представителей исполнительной власти³. Их деятельность зачастую строится на взаимоотношениях с лицами, не находящимися в его служебном подчинении. Многие представители власти вообще не имеют подчиненных им по службе лиц, но обладают властными полномочиями, относящимися к широкому, неопределенному кругу лиц.

Большая часть личного состава органов внутренних дел занята преимущественно выполнением административной функции. Административно-правовые отношения возникают не просто в сфере государственного управления, но и в связи или по поводу использования субъектами исполнительной власти своей управленческой компетенции. Главное в этих отношениях выражение публично-правового интереса. Участвуя в административном правоотношении, сотрудник органов внутренних дел, согласно предписаниям административно-правовой нормы, совершает такие действия, которые влекут за собой возникновение конкретных административно-правовых отношений. Соответственно указанный субъект обязан по своей инициативе и своими действиями создавать подобное юридическое последствие, не вступая при этом с другой стороной в договорные связи, что характерно для гражданско-правовых отношений. Административно-правовые нормы фактически формулируют в подобных слу-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 года № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.

² Постановление Правительства РФ от 26.07.2001 № 558 «О внесении изменений и дополнений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации, регулирующие деятельность Министерства Внутренних дел Российской Федерации». «Собрание законодательства РФ», 06.08.2001, № 32, ст. 3325.

³ Миронов Н.А. Особенности правоотношений в деятельности органов внутренних дел. Дис. ...канд. юрид. наук. М. 2000. С. 112.

чаях меру не возможного, а обязательного поведения для той стороны возникающего административно-правового отношения, которая представляет исполнительную власть (в данном случае органы внутренних дел или его сотрудники).

Нередко административно-правовые отношения в деятельности органов внутренних дел возникают и по инициативе граждан. Только от их воли и действий зависит, будет или не будет существовать то или иное правоотношение, например, подача заявления о выдаче лицензии на покупку оружия или патронов к нему¹. Свое решение милиция излагает в юридическом акте, который не всегда является обязательным для гражданина, ведь он может, как воспользоваться разрешением и приобрести оружие, так и не сделать этого¹⁸.

В уголовно-процессуальных правоотношениях лица, ведущие расследование, наделяются государственно-властными полномочиями, т. е. они, как представители органа государства, при наличии определенного юридического факта обязаны совершать предписанные им законом действия, реализовывать свои полномочия. Ни один из других участников уголовно-процессуальных правоотношений (подозреваемый, обвиняемый, потерпевший, свидетель и др.) подобными полномочиями не обладают.

Здесь важно отметить, что хотя правоотношения в уголовном процессе характеризуются как властеотношения, на органах государства, ведущих производство по делу, лежит обязанность разъяснить иным участникам процесса их права и обеспечить возможность их использования².

В уголовных и оперативно-розыскных правоотношениях органы внутренних дел также выступают от имени государства и наделяются государственно-властными полномочиями.

Таким образом, почти во всех правоотношениях с участием органа внутренних дел или его сотрудников данные субъекты обладают государственно-властными полномочиями, исключение составляют лишь гражданско-правовые отношения, где обе стороны правоотношения равны, т. е. возникающие в данном случае отношения носят не вертикальный, а горизонтальный характер.

Как и любые иные правоотношения, правоотношения с участием органов внутренних дел имеют в качестве обязательной составляющей - объект правоотношения. И, как правило, объектом данного правоотношения является, прежде всего, поведение, деятельность его участников (как органов внутренних дел и их сотрудников, так и другой стороны правоотношения). Так в подавляющем большинстве административно-правовых отношений объектом является поведение гражданина и конкретного сотрудника органа внутренних дел. В уголовно-процессуальных правоотношениях объектом выступает поведение лица, в отношении которого ведется уголовное расследование, и поведение работника органа дознания и предварительного следствия. В гражданско-правовых отношениях и ряде административно-правовых отношений (организационно-имущественных) — поведение их участников. В качестве иных объектов правоотношений с участием органов внутренних дел могут выступать документы, материальные и духовные блага.

Обладание государственно-властными полномочиями предопределяет и особенности содержания рассматриваемых правоотношений, взаимосвязь их субъективных прав и юридических обязанностей. Согласно компетенции органа внутренних дел субъективные права носят властный характер, то есть обязательный для исполнения

¹ Федеральный Закон от 13.12.1996 N 150-ФЗ (ред. от 29.06.2004) «Об оружии». «Российская газета», № 241, 18.12.1996. Ст. 9.

² Основные группы правоотношений, возникающих в органах внутренних дел: Учебное пособие. — Караганда. 1985. С. 40.

другим субъектом правоотношения. В частности, законные требования сотрудника милиции обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами, невыполнение законных требований сотрудника милиции и действия, препятствующие выполнению возложенных на него обязанностей, влекут за собой ответственность в установленном законом порядке¹. То есть обязанностью другой стороны правоотношения (граждан, должностных лиц, организаций) является подчиненность субъективным правам сотрудников органов внутренних дел. Другая особенность субъективных прав органов внутренних дел обуславливается тем, что каждое его звено находится в подчинении у соответствующего вышестоящего органа. Поэтому субъективное право сотрудника органа внутренних дел в правоотношении с гражданами и организациями является одновременно его юридической обязанностью в правоотношении, в котором находится любой сотрудник органов внутренних дел в порядке служебной подчиненности.

Такая двойная природа субъективного права органов внутренних дел служит важным обеспечительным фактором, своего рода контролем над тем, чтобы при использовании своих прав сотрудники органа внутренних дел строго придерживались предоставленных им полномочий, действовали в соответствии с требованиями закона.

В процессе регламентации деятельности органов внутренних дел используются управомачивающие, обязывающие и запрещающие нормы. Причем характерная особенность состоит в том, что способы правового регулирования используются таким образом, чтобы это позволяло моделировать совпадение прав и обязанностей в содержании юридической нормы и тем самым обеспечивало бы не только взаимную ответственность органов внутренних дел и других субъектов правоотношений, которые являются участниками правоохранительного процесса, но и взаимную ответственность между правоохранительными органами и государством. Это означает, что любое правомочие органа внутренних дел в его правоотношении с гражданином есть одновременно и его обязанность по отношению к государству.

Таким образом, отношения, возникающие в сфере организации и деятельности органов внутренних дел, их взаимодействие с гражданами, другими органами государства и организациями, направлены на защиту интересов общества, государства, а предпосылку этих отношений составляют правовые нормы.

Обобщая вышеизложенное, необходимо отметить некоторые особенности правоотношений с участием органов внутренних дел, которые связаны, во-первых, с множественностью нормативно-правовых актов, выступающих основой правового регулирования их деятельности; во-вторых, со спецификой задач решаемых органами внутренних дел в процессе своей деятельности; в-третьих, с субъектным составом этих правоотношений (одной из сторон рассматриваемых правоотношений всегда выступает орган внутренних дел, наделенный государственно-властными полномочиями); в-четвертых, с особенностями организации и деятельности органов внутренних дел, выражающимися, в частности в единоначалии и особой служебной дисциплине; в-пятых, с особенностью объекта правоотношения, в котором участвуют органы внутренних дел и их сотрудники, где поведение участвующих сторон является непосредственным объектом, а все остальное опосредованным; в-шестых, с особенностями закрепления юридических обязанностей и субъективных прав.

¹ Закон РФ от 18.04.1991 N 1026-1 (ред. от 09.05.2005) «О Милиции». «Ведомости СНД и ВС РСФСР», 18.04.1991, N 16, ст. 503. Ст. 23.

Трибуна молодого учёного

Варсеев В.В.

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД
В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Varseev V. V.

FEATURES OF ORGANIZATION OF ACTIVITY OF LAW-ENFORCEMENT BODIES
IN SYSTEM OF MAINTENANCE OF ECONOMIC SAFETY

The author in scientific article gives the analysis of activity of law-enforcement bodies in system of maintenance of economic safety as to one of the main functions of the state at the present stage.

Задачи органов внутренних дел в целом и в сфере экономической безопасности в частности, в общем виде закреплены, как известно, в Законе о милиции¹.

Первой и, следовательно, приоритетной среди задач, возложенных на милицию вообще, и в сфере экономической безопасности в частности, законодатель называет обеспечение безопасности личности, общества и государства. Угроза безопасности (в данном случае экономической) — это совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Любая угроза, в том числе экономическая, предполагает количественное, либо качественное изменение социальной системы или среды, при котором затрудняется, нарушается или становится невозможной нормальная жизнедеятельность объектов обеспечения безопасности.

Вторая задача, стоящая перед органами внутренних дел, в том числе в сфере экономической безопасности, связана с предупреждением преступлений, что предполагает выявление причин и условий, способствующих их совершению, лиц, склонных к совершению преступлений, а также принятие мер к устранению (нейтрализации, ослаблению) этих причин, а также недопущению преступлений со стороны выявленной категории субъектов. Для решения этой задачи органы внутренних дел, в том числе в экономической сфере, могут принимать меры административно-правового, уголовно-процессуального, оперативно-розыскного, организационного и воспитательного характера.

Третья задача заключается в пресечении преступлений и административных правонарушений в экономической сфере и состоит в принудительном прекращении преступных или административно наказуемых деяний, недопущении возникновения (усугубления) их общественно опасных, вредных последствий.

Четвертая задача заключается в выявлении экономических преступлений. Как показывает практика, большое количество экономических преступлений навсегда или на какое-то время остается латентным, неизвестным не только органам внутренних дел, другим организациям и гражданам, но иногда даже самим потерпевшим. Причины тому разные — неочевидность ряда общественно опасных деяний

¹ См. подр.: Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». — М., 2003.

в экономической сфере и их последствий, сокрытие признаков и следов экономического преступления совершившими их лицами, нежелание в силу различных обстоятельств потерпевших и свидетелей сообщать в органы внутренних дел об экономических преступлениях и т.п. Естественно, общество и государство не могут относиться к данной проблеме безучастно, ибо это повлекло бы снижение государственного контроля над экономической преступностью до неприемлемого уровня, обернулось бы существенным ослаблением гарантий прав и свобод граждан. Выдвигая перед органами внутренних дел задачу выявления экономических преступлений, государство создает необходимые организационно-правовые предпосылки реализации важного, рассчитанного, прежде всего, на принудительный эффект, принципа обеспечения неотвратимости ответственности за совершаемое экономическое преступление.

Пятая задача, применительно к проблематике обеспечения экономической безопасности, заключается в раскрытии преступлений, включает в себя установление, обнаружение лиц, их подготовивших, совершающих или совершивших. Поскольку органы внутренних дел являются согласно ст. 40 УПК РФ органом дознания и обязаны наряду с другими субъектами осуществлять от имени государства функцию уголовного преследования за экономические преступления, указанная задача поставлена перед ними также и уголовно-процессуальным законом. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 21 УПК РФ в каждом случае обнаружения признаков преступления (в том числе преступлений экономического характера) орган дознания принимает предусмотренные им меры по установлению событий преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления.

Шестая задача, стоящая перед органами внутренних дел в сфере обеспечения экономической безопасности, связана с защитой частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Действительно, собственность является одним из объектов, защищаемых органами внутренних дел в рамках решения задач предупреждения, пресечения и раскрытия соответствующих противоправных деяний, оказания помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов. Сегодня обращает на себя внимание то, что в ряду форм собственности, защита которых отнесена к задачам органов внутренних дел, вопреки недавней, еще очень стойкой традиции на первом месте стоит не государственная, а частная собственность. Подобная норма, в частности в Законе о милиции, демонстрирует последовательность государства в его стремлении обеспечить реализацию конституционного положения о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Это обстоятельство, по-видимому, оправдывает обусловленное принятием рассматриваемой нормы принесение принципа законодательной экономии в жертву интересам обеспечения доступности Закона о милиции для восприятия широкими слоями населения.

Основной объем работы по обеспечению экономической безопасности, реализации указанных задач, возлагается на криминальную милицию¹ - службу, которая занимается деятельностью по пресечению и раскрытию преступлений в сфере экономической деятельности, совершаемых замаскированными способами, посягательств на интересы государственной службы, службы в коммерческих и иных организациях. Это такие преступления, как незаконное предпринимательство, легализация (отмывание) доходов, полученных незаконным путем, злоупотребление

¹ Состав криминальной милиции определен постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2000 г. № 925 «О подразделениях криминальной милиции». См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4904; 2001. № 32. Ст. 3325.

должностными полномочиями, служебный подлог, халатность и ряд других подобных деяний.

Все изложенное свидетельствует о той роли, которую занимают в правоохранительной системе обеспечения экономической безопасности органы внутренних дел. Ибо деятельность таких правоохранительных органов, как прокуратура и суды, расследующих и рассматривающих уголовные дела о преступлениях в сфере экономической деятельности, зависят именно от органов внутренних дел в том смысле, что исходный материал для работы последних ведомств и служб поставляется именно ими. То есть, полномасштабное осуществление правоохранительных функций, включая предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений в сфере экономической деятельности, в системе органов исполнительной власти возлагается на органы внутренних дел. Исторически же специализированные службы по борьбе с экономическими преступлениями (ранее БХСС, ныне БЭП) имелись и есть только в системе МВД. С управленческих позиций, сосредоточение правоохранительных функций в сфере экономической безопасности в МВД позволяет существенно повысить эффективность организационного обеспечения за счет:

1. Формирования квалифицированного кадрового корпуса. Специфика организационного обеспечения правоохранительной деятельности в экономической сфере требует соответствующей подготовки специалистов, повышения их квалификации. Это касается как специалистов, выполняющих собственно правоохранительные функции по различным отраслям экономики, так и специалистов управленческого профиля.

2. Расширения возможности формирования эффективных информационных систем с полноценными банками данных.

3. Обладания достаточно полной информацией, существенно повышающей возможности и качество аналитических и прогностических оценок.

4. Повышения уровня качества и обоснованности принимаемых управленческих решений, включая такие их формы, как планы и целевые программы.

5. Возрастания возможностей отслеживания процессов, происходящих в экономической сфере и криминальной среде, связанной с ней, своевременного выявления, принятия необходимых мер.

Кроме того, можно предположить, что объективная тенденция к возложению на МВД России дополнительных обязанностей, выполнение которых связано с расширением их компетенции, задач и функций в экономической сфере, обуславливает необходимость повышения их роли в обеспечении экономической безопасности государства с последующим созданием на их базе единой структуры, призванной вести борьбу с экономической преступностью, используя опыт аналогичных правоохранительных органов иностранных государств. Основные задачи, которые необходимо решить для достижения указанной цели, заключаются в следующем:

– создание законодательных, нормативно-правовых, организационных и финансовых условий для обеспечения эффективной деятельности по борьбе с экономическими преступлениями;

– повышение роли органов внутренних дел в предупреждении, выявлении, пресечении и расследовании экономических и налоговых преступлений;

– оптимизация организационно-штатной структуры системы органов по экономическим и налоговым преступлениям;

– обеспечение этих органов квалифицированными специалистами посредством развития и совершенствования ведомственной системы профессиональной

подготовки кадров;

– оснащение этих органов современными техническими и информационными средствами, реализующими достижения в области высоких технологий, в целях обеспечения интенсификации и повышения эффективности их деятельности и адекватного противодействия хорошо оснащённым и подготовленным преступным элементам и организованной преступности;

– развитие и совершенствование форм взаимодействия с законодательными, исполнительными и другими государственными органами Российской Федерации и её субъектов в целях решения проблем обеспечения экономической безопасности страны;

– расширение правовых полномочий органов внутренних дел по взаимодействию с правоохранительными органами иностранных государств, правовое обеспечение прямых контактов с ними;

– развитие и совершенствование форм взаимодействия с общественностью и средствами массовой информации в целях проведения активной разъяснительной работы, повышения правовой культуры населения в сфере экономической деятельности;

– разработка научно обоснованных методов анализа и прогнозирования оперативной обстановки в сфере оперативной заинтересованности органов по борьбе с экономическими и налоговыми преступлениями, организации их оперативно-служебной деятельности.

В целом можно утверждать, что в современных условиях роль и значение органов внутренних дел в системе обеспечения экономической безопасности постоянно возрастает. Сформулированные выше задачи ОВД в указанной области указывают косвенно на основные факторы, способствующие этому. По нашему мнению, к таким факторам можно отнести, в первую очередь, коренные изменения в одной из важнейших сфер жизни российского гражданина – сфере имущественных отношений. В этой связи приоритетным направлением деятельности федеральных и региональных органов внутренних дел все более становится правоохранительное обеспечение свободного развития предпринимательства.

В настоящее время в экономике Российской Федерации действует целый комплекс негативных факторов, непосредственно влияющих на развитие предпринимательства. К ним можно отнести:

– наличие кредиторской (в том числе просроченной перед бюджетами всех уровней) задолженности ряда предприятий;

– изношенность основных средств в ряде отраслей производства в условиях отсутствия дополнительных капиталовложений и инвестиций в реальный сектор экономики; опережающие темпы роста обязательств предприятий по сравнению с размерами их активов;

– повышенный спрос со стороны населения на иностранную валюту, высокий уровень наличных денежных расчетов;

– факты искусственного вывода наиболее ликвидных активов предприятий – недоимщиков во вновь созданные с целью избежания обращения на них взыскания со стороны фискальных органов;

– учреждение организаций, монопольно регулирующих производство и оборот определенных видов товарной продукции, одновременная фактическая монополизация отдельных секторов региональной экономики; принятие законодательными и исполнительными органами власти субъектов региона решений, приводящих к незаконному созданию более льготных, чем предусмотрено федеральным законодательством, условий предпринимательства;

– усиливающееся выдвижение предпринимателей во властные структуры в условиях фактического сохранения за ними контроля над возглавляемыми ранее хозяйственными структурами;

– наличие индивидуальных предпринимателей и наемных рабочих, не зарегистрированных в государственных и налоговых органах; высокая цена вступления в рынок, вызванная не уровнем рыночной конкуренции, а административными барьерами, возникающими на пути предпринимательской активности;

– недостаточно благоприятная среда функционирования предпринимателей. В частности, процесс хозяйственной деятельности является объектом пристального внимания примерно трех десятков контролирующих инстанций, которые действуют по своим внутриведомственным инструкциям. Масштабы контроля и разного рода проверок практически ничем не ограничены. На практике это приводит к искусственному созданию льготных условий для отдельных коммерческих структур или для вымогания взяток.

Деятельность естественных монополистов, которые в современном виде представляют собой мощные не только хозяйственные, но и политические образования, в значительной мере находящиеся вне контроля властей;

– недостаточная прозрачность процедуры издания и применения подзаконных нормативных актов, нацеленных на регулирование и контроль предпринимательской деятельности; недостаточная развитость трудового законодательства и рынка труда; дестимулирующая роль действующего налогового законодательства.

Указанные явления во многом деформируют федеральное и региональное экономическое пространство, становятся достаточно благоприятной средой для роста экономической преступности и правонарушений в их различных вариациях. Вместе с тем, следует учитывать, что целый ряд регионов России остаются потенциально перспективными в экономическом отношении, в них существуют все предпосылки для экономического роста.

В этом смысле актуальной задачей органов внутренних дел является проверка субъектов финансовой, хозяйственной и предпринимательской (в том числе торговой) деятельности в ходе осуществления административных функций, а также в ходе реализации оперативно-розыскной информации и процессуальной деятельности после возбуждения уголовного дела. Согласно действующему законодательству, эти действия реализовываются в отношении двух групп субъектов:

а) специальных субъектов соответствующего вида деятельности – частных предпринимателей и организаций независимо от подчиненности и форм собственности, которые осуществляют финансовую, хозяйственную, предпринимательскую деятельность на законном основании, но в процессе работы совершают административные правонарушения или преступления (ст. 14.7 КоАП РФ; ст. 200 УК РФ и т.д.);

б) граждан и юридических лиц, которые занимаются финансовой, хозяйственной, торговой и предпринимательской деятельностью без регистрации либо специального разрешения (лицензии) в случаях, когда такое разрешение обязательно, или с нарушением условий лицензирования, что само по себе уже является правонарушением (ст. 14.1, 11.29 КоАП РФ; ст. 171 УК РФ).

В частности, в основе организации работы ОВД по обеспечению экономической безопасности на территории страны лежит постоянный анализ поступающей оперативной и иной информации, в ходе которого отслеживается оперативная обстановка в сфере экономики, определяются отрасли экономики и конкретные хозяйствующие субъекты, притягивающие меркантильные интересы криминалите-

та, выявляются схемы и механизмы хищений бюджетных средств и других способов незаконного обогащения. На этой базе разрабатываются меры по своевременному и адекватному противодействию использующим данные схемы преступным элементам, принимаются решения об оперативном прикрытии экономических объектов, наиболее подверженных криминальному влиянию.

Мероприятия по обеспечению экономической безопасности осуществляются по следующим основным направлениям:

– оперативноекрытие основных бюджетообразующих предприятий, в т.ч. топливно-энергетического комплекса и вино-водочной промышленности;

– выявление и пресечение хищений ликвидной продукции промышленных предприятий с использованием векселей (в том числе необеспеченных), а также в рамках схем денежных и товарных зачетов с крупнейшими предприятиями-монополистами (РАО «Газпром», «ЕЭС России»), Федеральным пенсионным фондом, Федеральным дорожным фондом, Министерством обороны и т.д.;

– выявление и пресечение фактов нецелевого использования и растрат средств федерального и местного бюджетов, в том числе денежных средств, выделенных для реализации конкретных федеральных программ, финансирования развития малого предпринимательства и бизнеса, поддержки кооперативного жилищного строительства и др.);

– выявление и пресечение фактов коррупции в системе государственной службы и местного самоуправления, взяточничества и мздоимства государственных чиновников и хозяйственных руководителей.

В последнее время особую актуальность в деятельности органов внутренних дел приобрела задача борьбы с криминальными банкротствами юридических лиц. Так, ОВД осуществляет комплекс мероприятий, направленных на активизацию работы подразделений на данном направлении. Работа проводится во взаимодействии с другими правоохранительными органами в комплексе с мерами по ликвидации финансовой основы преступных структур.

В связи с ликвидацией ФСНП и передачей ее функций МВД России, особое значение приобретает борьба с налоговыми преступлениями. К сожалению, сложившаяся и действующая налоговая система Российской Федерации по-прежнему не является стимулирующим фактором для развития предпринимательства. Практика деятельности органов внутренних дел показывает, что сфера малого предпринимательства характеризуется наибольшей долей использования наличных денежных средств (так называемый «черный нал»), в первую очередь это относится к торговле, общественному питанию, бытовому и транспортному обслуживанию, оказанию услуг и выполнению работ, что в итоге приводит к неэффективному начислению налогов на сумму полученной прибыли. В этих условиях увеличение налоговых поступлений за счет повышения качества налогового администрирования и упрощение процедуры сбора налогов может значительно усложнить использование различных схем уклонения от уплаты обязательных платежей. В связи с этим целесообразно принять меры к переводу субъектов малого предпринимательства на возможно более прозрачные системы налогообложения, учета и отчетности. Данная мера, несомненно, позволит одновременно упростить контроль со стороны правоохранительных и контролирующих органов за деятельностью субъектов малого предпринимательства и обеспечить стабильность поступления доходов в бюджеты различных уровней (не зависимо от видов осуществления финансово-хозяйственной деятельности).

Одновременно необходимо отказаться от предоставления налоговых льгот

для отдельных категорий предпринимателей, создающих почву для увода капитала в «тень» и разгула коррупции в органах исполнительной власти. Государство должно поддерживать не какого-нибудь предпринимателя, а частные инициативы, направленные на вливание средств в легальный сектор экономики. Крайне не эффективная система государственных инвестиций, дотаций в отдельные отрасли производственной сферы, порождающая нерациональное использование сети бюджетных учреждений, особенно в социальной сфере, громоздкий управленческий аппарат, пассивность в использовании активов государства ведут к устойчивому бюджетному дефициту. Кроме того, назрела необходимость в повышении спроса с руководителей хозяйствующих субъектов, имеющих значительную инвестиционную перспективу и получивших государственную поддержку, требуя полной отдачи соразмерно предоставленным ресурсам, в том числе в виде реинвестирования. Заслуживает внимания вопрос организации на постоянной основе мониторинга и оценки соответствия инвестиционных проектов интересам предпринимательства и регионов в целом до их реализации. Окончательное решение должно приниматься с учетом результатов анализа инвестиционных проектов, проведенных правоохранительными органами, имеющего рекомендательный характер.

Для повышения реального исполнения доходной части региональных бюджетов необходимо увеличение доли субъектов налогообложения – малых предприятий по сравнению с долей крупных налогоплательщиков. С этой целью целесообразно добиться положительной динамики количества и вклада малых предприятий в структуре отраслей экономики, создать благоприятные условия для их развития. Необходимо установить четкую зависимость между увеличением доходной части региональных бюджетов за счет вклада малых предприятий и увеличением расходов на поддержку и развитие этого сектора экономики. Первым шагом должны стать четкие правовые гарантии свободному предпринимательству, в том числе гарантии от национализации, экспроприации, дискриминации. Для этого необходима система правовых актов, обеспечивающих гарантированное развитие индивидуального предпринимательства и акционерных обществ.

Таким образом, в новых экономических условиях, в условиях коренного изменения всей системы имущественных отношений роль органов внутренних дел по противодействию экономической преступности объективно возрастает. В этой связи, исходя из содержания Конституции РФ о гарантиях предпринимательской деятельности, государство обязано защищать добросовестного предпринимателя не только от произвола чиновников и бюрократии, но и от всяких проявлений монополизма и недобросовестной конкуренции. Государство должно, кроме того, принимать решительные меры к искоренению криминального предпринимательства, которое причиняет вред потребителям, законным интересам других предпринимателей и самого государства. Органы внутренних дел в этих условиях превращаются в реальное средство, способное обеспечить действие законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность. В первую очередь речь идет об оперативном реагировании органов внутренних дел на полученные данные, содержащие информацию о подготовке или совершении деяния, содержащего признаки преступления или административного правонарушения.

Сегодня объективно назрела необходимость на основе четкого определения стратегии и тактики путей борьбы с преступностью в стране и конкретных регионах планомерного наращивания усилий, средств и методов предупреждения и раскрытия преступлений, обеспечить активное, наступательное противодействие преступ-

ности и добиться позитивного перелома криминальной ситуации. Достижению указанной цели должны способствовать меры, направленные на:

- ослабление действия криминогенных факторов в экономике страны и регионов;
- пресечение сращивания криминальных и властных структур, дальнейшего распространения и консолидации организованной и других наиболее опасных форм проявления экономической преступности;
- вытеснение преступности из сфер социальной жизни;
- снижение уровня коррупции и криминализации экономики.

Задачей первостепенной важности является обеспечение упреждающего воздействия на истоки и корни экономической преступности, ее причинный комплекс. Специальные меры должны отвечать интересам противодействия криминализации базовых экономических отношений в регионе. Необходимо обеспечить разумное дистанцирование государственного и частного секторов экономики, исключить возможность перекачки с корыстной целью государственных средств в частно-предпринимательский сектор, принять жесткие меры к предпринимателям, использующим приемы недобросовестной конкуренции и монополизма, способствовать вытеснению из сферы производства и распределения криминальных методов регулирования экономических отношений.

Органы внутренних дел должны обеспечить жесткий контроль за всеми источниками пополнения бюджета, каналами движения и расходования бюджетных средств. Эффективным средством антикоррупционной защиты экономических отношений, произвола чиновников должны стать меры по усилению контроля за расходованием бюджетных средств, совершению финансово-экономических сделок с ними. Наряду с этим, необходимо: принять меры правоохранительного характера по пресечению массовых налоговых правонарушений, повышению собираемости налогов; по установлению контроля за наличным денежным обращением, производством бартерных сделок, создающих благоприятные условия для многочисленных злоупотреблений; обеспечить бесперебойное функционирование механизма контроля за доходами и расходами физических лиц; принять организационные меры по установлению контроля за обращением денежных суррогатов; усилить правоохранительную составляющую государственного регулирования внешнеэкономической деятельности; принять меры по пресечению легализации незаконно полученных доходов, принявшей массовый характер; осуществить комплекс мер по защите потребительского рынка от проникновения фальсифицированных и некачественных товаров, по реальному осуществлению государственной монополии на производство алкогольной продукции; принять эффективные меры, направленные на пресечение коррупционных проявлений в рядах сотрудников ОВД, обеспечение их безопасности.

КОМПЬЮТЕРНЫЙ ТЕРРОРИЗМ КАК ИННОВАЦИЯ СОВРЕМЕННОГО
ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНОГО ОБЩЕСТВА

Fedulov V.I.

COMPUTER TERRORISM AS INNOVATION MODERN HIGH-TECHNIQUES OF A SOCIETY

In this article the author opens the contents of a modern problem of a global information society connected with computer terrorism. The author describes attributes of computer terrorism, analyzes a legal basis of struggle with this kind hi-tech of a crime, opens the forms of the international cooperation.

Информационно-коммуникационные технологии, проникая фактически во все сферы жизнедеятельности государств, значительно преобразуют жизнь современного общества. Информационная революция расширяет возможности развития международного сотрудничества, формирует глобальное информационное пространство, в котором информация приобретает свойства ценнейшего элемента национального достояния, стратегического ресурса.

Признавая ведущую роль информационных и телекоммуникационных технологий, стоит обратить внимание и на возрастающую в последнее время компьютеризацию различных видов деятельности. Сегодня широкое распространение, использование информационных и телекоммуникационных технологий, компьютеризация различных сфер жизнедеятельности человека позволяют эффективно и успешно развиваться общественным отношениям, складывающимся на государственном и международном уровнях.

Однако наряду с положительными сторонами компьютеризация информационной деятельности открыла не только новые, невиданные возможности для прогрессивного развития человечества, но и создала новую коммуникационно-информационную среду, потенциально пригодную для совершения компьютерных преступлений, ведения информационной войны, совершения террористических акций посредством компьютера.

Киберпространство привлекает к себе большое число злоумышленников, деятельность которых обширна и многогранна, начиная от угроз в совершении правонарушений на расстоянии, до самых различных видов более серьезных преступлений, предполагаемых форм терроризма, конфликтов международного характера. Атаки компьютерных преступников могут быть направлены на отдельные звенья самой информационной инфраструктуры, а также, через компьютерные сети, и на другие субъекты, которые так или иначе присутствуют в данной среде. Сетевая инфраструктура как таковая может представлять огромную ценность для преступников и террористов, поскольку дает дешевое и эффективное средство общения и связи, а также является источником получения информации.

Страны с высокой производительностью в сфере информационных технологий и с низкой способностью противостоять преступлениям, совершенным с помощью компьютеров и телекоммуникационных технологий, становятся приютом для транснациональной преступности и терроризма. В этой ситуации, обеспечение информационной безопасности, как одной из важных составляющих национальной

безопасности государства, является наиболее острой проблемой, которая возникает в контексте появления трансграничной «компьютерной преступности» и «кибертерроризма».

Значительную трудность при изучении «компьютерного терроризма» или «кибертерроризма» представляет вопрос о дефиниции этого явления, поскольку нелегко установить четкую границу для отличия его от информационной войны и информационного криминала. Еще одна проблема состоит в том, что необходимо выделить специфику именно этой формы терроризма.

Само понятие «кибертерроризм» образовано слиянием двух слов: «кибер» («киберпространство») и «терроризм». Значение термина «киберпространство» означает «моделируемое с помощью компьютера информационное пространство, в котором существуют определенного рода объекты или символическое представление информации – место в котором действуют компьютерные программы и перемещаются данные»¹.

Название терроризм происходит от латинского слова «terror» - страх, ужас. Явление это не новое, однако, для отдельных государств и мирового сообщества масштабы и значимость действий, которые сегодня квалифицируются как терроризм, в последние годы возросли.

Анализ существующих подходов к определению сущности терроризма показывает, что большинство ученых мира видят этот феномен как выражение недовольства существующим социально-политическим положением, нарушающее правовые основы жизнедеятельности и связанное с идеологическим и психологическим самовыражением. В силу этого, есть справедливое утверждение о том, что «терроризм – это война бедных против богатых»².

В научной литературе чаще всего встречается семантический подход к определению терроризма, в частности к политическому. Как утверждает П. Уилкинсон, «политический терроризм это умышленная политика использования страха для политических целей, обоснованная философски»³.

В книге «Международный терроризм и всемирная безопасность» терроризм трактуется как угроза насилием, индивидуальные акты насилия или кампании насилия, ставящие целью, прежде всего, постепенно внушить страх⁴.

Широко распространенным является и подход, согласно которому на первый план выдвигается психологическая сторона этого явления. Так, английский ученый У. Лакер в сущностном определении терроризма выделяет, прежде всего, социальные и личностные, идеологически обоснованные амбиции людей, которые неразрывно связаны с их психической склонностью к крайним способам самовыражения и протеста⁵.

В правовой литературе также существуют различные подходы к определению сущности терроризма. В «Трактате по международному уголовному праву», основываясь на определении терроризма Дживановича, Лемкина и Салданы, данного ими еще в 30-х г.г. XX в., указывается, что он означает международное преступление, совершаемое посредством насилия и устрашения в целях достижения определенных

¹ CYBERTERRORISM Testimony before the Special Oversight Panel on Terrorism Committee on Armed Services U.S. House of Representatives by Dorothy E. //Denning Georgetown University. 2000. May 23 //www.cs.georgetown.edu/denning.

² Вельяминов Г.М. Международное экономическое право и процесс. М., 2004. С. 47.

³ Wilkinson P. The Laws of War and Terrorism. NY., 1989. P. 45.

⁴ International Terrorism and World Security. L., 1975. P. 14.

⁵ Laquer W. Terrorism. L. 1983. P. 203.

целей и задач¹.

В соответствии с другой точкой зрения под терроризмом понимают «совокупность противоправных действий, связанных с преследованием, угрозами, расправами, убийствами, искажением объективной информации или рядом других действий, способствующих нагнетанию страха и напряженности в обществе с целью получения преимуществ (влияния) при решении политических, экономических и социальных проблем»².

Подобная неопределенность в понимании явления «терроризма» накладывает определенный отпечаток и на сущность «компьютерного терроризма» или «кибертерроризма». Природа кибертерроризма качественно отличается от общепринятого понятия терроризма, сохраняя лишь стержень этого явления и признаки.

Исходя из правового понятия «терроризма» и сочетания его с дефиницией «виртуальное пространство», можно вывести следующее определение. Кибертерроризм – это комплексная акция, выражающаяся в преднамеренной, политически мотивированной атаке на информацию, обрабатываемую компьютером и компьютерными системами, создающей опасность для жизни или здоровья людей либо наступления других тяжких последствий, если такие действия были содеяны с целью нарушения общественной безопасности, запугивания населения, провокации военного конфликта.

Под «кибертерроризмом» можно понимать и преступное деяние, совершенное посредством компьютера, результатом которого стали насилие, смерть и/или разрушение, а также насаждение страха с целью принудить правительство изменить его политический курс³.

Данное определение связано с одним из способов совершения кибертерроризма, а именно с политически мотивированной атакой на информацию, которая заключается в непосредственном управлении социумом с помощью превентивного устрашения. Это проявляется в угрозе насилия, поддержании состояния постоянного страха с целью достижения определенных политических или иных целей, принуждении к определенным действиям, привлечении внимания к личности кибертеррориста или террористической организации, которую он представляет.

Методология и стратегия, способы реализации и механизмы, используемые преступниками для совершенствования террористических действий посредством компьютера различны. Основной формой кибертерроризма является информационная атака на компьютерную информацию, вычислительные системы, аппаратуру передачи данных, иные составляющие информационной инфраструктуры, совершаемая группировками или отдельными лицами. Такая атака позволяет проникать в атакуемую систему, перехватывать управление или подавлять средства сетевого информационного обмена, осуществлять иные деструктивные воздействия.

Кибертерроризм ориентируется на использование различных форм и методов вывода из строя информационной инфраструктуры государства или на использование информационной инфраструктуры для создания обстановки, приводящей к катастрофическим последствиям для общества и государства. Более того, число преступлений, совершаемых в киберпространстве, растет пропорционально числу

¹ Васенин В.А., Галатенко А.В. Компьютерный терроризм и проблемы информационной безопасности в Интернете. Высокотехнологичный терроризм: Материалы российско-американского семинара. Москва, 4-6 июня. 2001. С. 211.

² Scott Berinato. The truth about cyberterrorism. CIO Magazine. 15 March. 2002.

³ Номоконов В.А. Интернет и преступность: криминологические и правовые аспекты взаимосвязи // Организованный терроризм и организованная преступность. М., 2002. С. 187.

пользователей компьютерных сетей, и, по оценкам Интерпола, темпы роста преступности, например в глобальной сети Интернет, являются самыми быстрыми на планете, в числе которых и кибертерроризм¹.

У этой формы терроризма существует особая специфика, связанная с тем, что многочисленные экстремистские группировки, сепаратистские силы, проповедники идей, противоречащих общечеловеческим ценностям, стремятся интенсивно использовать современные передовые информационные технологии для пропаганды своей идеологии и достижения своих целей. Так, в Интернете находятся сайты практически всех более или менее крупных исламистских организаций, в том числе радикального толка («Международный исламский фронт», «Исламская группа» и др.). Большинство таких сайтов образуют специфическую подсеть в Интернете, главные цели которой – информационно-пропагандистское воздействие и организационная деятельность.

К примеру, группа хакеров «Legion of the Underground», решила объявить кибервойну Китаю и Ираку, используя в качестве мишени информационную инфраструктуру этих стран. К выступлению в «крестовый поход» против этих государств хакеров побудили два факта: во-первых, смертный приговор двум китайским хакерам, обвиненным в финансовых махинациях, во-вторых, производство Ираком оружия массового уничтожения. Завершением войны «Legion of the Underground» считает полное уничтожение всех вычислительных систем противника².

Кроме того, Интернет используется радикальными группировками в качестве средства связи. Так, по утверждению специалистов из израильской контрразведки Шин-Бет, «террористы» передают через электронную почту в зашифрованном виде инструкции, карты, схемы, пароли и т.д. Специалисты говорят о создании международной исламистской организации нового типа, основа которой – не четкие организационные связи, а единая информационная среда³.

Компьютерный терроризм опасен не только для отдельных государств, но и для всего мирового сообщества. Возможности глобального соединения позволяют злоумышленникам работать практически из любой страны по целям, расположенным в любой другой стране.

Таким образом, почти каждая страна является реально либо потенциально частью проблемы кибернетической угрозы. Большинство национальных и местных правительств не способны решать эти проблемы, а зачастую совершенно о них не подозревают. Поэтому было бы желательно помочь им приобщиться к поиску решений, так как большинство стран не сможет сделать это самостоятельно. Так как значительная часть проблемы кибертерроризма носит, по сути дела, транснациональный характер, определенная степень участия в международном сотрудничестве должна стать элементом национальной стратегии большинства государств мира.

Проблема осложняется еще и тем, что в многочисленных международных актах, посвященных борьбе с различными видами преступлений, совершаемых с помощью компьютера, к сожалению, не находит отражения определение «компьютерного терроризма» или «кибертерроризма»⁴.

¹ Мотуз О.В. Виртуальный терроризм – реальность нашего времени // <http://confident.ru>.

² Игнатенко А. Зеленый Интернетционал. Экстремизм в компьютерной сети // НГ-Религии. 1999. № 3/3. 7 апреля. С. 23.

³ Руководство ООН по предупреждению преступлений, связанных с применением компьютеров, и борьбе с ними / Международный обзор уголовной политики №№ 43 и 44. Нью-Йорк: ООН, 1994; Преступления, связанные с использованием компьютерной сети.

В этой связи возникает очевидная потребность в международно-правовом регулировании процессов международного взаимодействия всех субъектов, участвующих в поддержании и развитии сетевой инфраструктуры и информационных ресурсов. Необходима отвечающая интересам мировой безопасности согласованная международная платформа по проблеме информационной безопасности, учитывающая вопросы антитеррористической направленности.

Генеральная Ассамблея ООН в своих резолюциях 53/70 от 4 декабря 1998 года¹ уже подняла вопрос о целесообразности разработки международных принципов, направленных на укрепление безопасности глобальных информационных и телекоммуникационных систем, способствующих борьбе с информационным терроризмом и преступностью. Тем не менее, необходима выработка конкретных положений международных программ действий, направленных на предотвращение угроз в сфере информационной безопасности.

Подводя итог, следует отметить, что сложность проблемы с которой столкнулся мир на пороге XXI века состоит в том, чтобы сводя к минимуму возможности доступа к современным технологиям для террористов и уголовных элементов, которые к этому стремятся, одновременно предоставить максимум преимуществ государствам и международному сообществу, при этом никак не ущемляя прав и свобод, которые призваны охранять демократические структуры. Решить эту проблему действительно нелегко. Ясно, что закон это важный и существенный компонент осуществления успешной антитеррористической политики. При нынешних быстрых темпах технологического прогресса международному сообществу уже нельзя себе позволить оставаться в состоянии спокойного ожидания до очередных событий, чтобы только тогда пересмотреть и изменить существующие законы применительно к новым сложившимся обстоятельствам. Поэтому всяческого одобрения заслуживают предложения о том, чтобы принимаемые на международном и внутригосударственном уровнях нормативно-правовые акты в большей степени носили бы превентивный характер, упреждали бы события, особенно в тех областях, где технологии оказывают решающее влияние на жизнь общества.

⁴ Справочный документ для семинара-практикума по использованию компьютерной сети / Документ ООН A/CONF.187/10; Конвенция о киберпреступности //Official Journal of the European Communities, 12.7.2000. P. 197/6; Десятый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Взаимодействие и ответные меры: стратегические союзы в области предупреждения преступности и уголовного правосудия / Документ ООН A/CONF.203/1; Одиннадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию /Документ ООН A/CONF/203.14.

¹ Восьмой Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями / Документ ООН A/CONF/194.12.

ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА БЕЗОПАСНОСТЬ, И СРЕДСТВА
ЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ В ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ
ИСПОЛНЯЮЩИХ ПОЖИЗНЕННОЕ ЛИШЕНИЕ СВОБОДЫ

Uglizkih D. V.

THE FACTORS INFLUENCING ON SAFETY AND A MEANS OF HER MAINTENANCE IN
ESTABLISHMENTS WHICH EXECUTE PUNISHMENT AS LIFE DEPRIVATION OF FREEDOM

The article is devoted to problems of safety of activity of establishments which execute punishments as life deprivation of freedom. The author analyzes various threats to such safety of establishments and gives the recommendations for counteraction to infringements of a mode of the appropriate establishments

В условиях реформирования уголовно-исполнительной системы одними из основных задач, стоящими перед исправительными учреждениями, исполняющими наказания в виде пожизненного лишения свободы, остаются укрепление законности и правопорядка, соблюдение режима отбывания наказания, профилактика преступлений. Эффективность деятельности по исполнению уголовного наказания в виде лишения свободы пожизненно, обеспечение в них правопорядка возможна лишь в условиях безопасности персонала, осужденных и самих учреждений.

В настоящее время основой обеспечения безопасности в данных исправительных учреждениях выступает надзор за осужденными, то есть осуществление организационно-управленческой и оперативно-тактической деятельности по реализации установленного нормами права порядка, имеющего целью предупреждение и устранение опасности, угрожающей спокойствию, жизни и здоровью сотрудников, осужденных, иных граждан¹. Одновременно с этим надзор — одна из форм социального управления, так как оказывает непосредственное воздействие на отдельных осужденных, их группы и общности, иных граждан, а также на сотрудников учреждений в части выполнения ими правил поведения. Таким образом, надзор обеспечивает безопасность исправительного учреждения как целого социального организма, защиту его устойчивого функционирования и нормальной жизнедеятельности.

В этой связи эффективность надзора за осужденными к пожизненному лишению свободы возможно лишь при условии знания системы факторов, способствующих криминальным проявлениям в условиях функционирования данных видов исправительных учреждений и средств его обеспечения.

Наиболее обоснованным представляется рассматривать систему факторов, влияющих на безопасность в данных видах исправительных учреждений, исходя из того, что организация надзора представляет собой одну из управленческих функций. В данном случае мы согласны с Р.А. Фатхутдиновым, который отмечает, что фактор — это частный показатель объекта или процесса, протекающего в системе и оказывающего влияние на функцию².

¹ См.: Уголовно-исполнительное право: Учебник: В 2 т. Т. 2: Особенная часть / Под общей ред. Ю.И. Калинина. — М.; Рязань: Логос; Академия права и управления ФСИН России, - 2006. — С. 154.

² См.: Фатхутдинов Р.А. Управленческое решение. М., 2001. С. 277.

Для эффективной организации безопасности, и в частности в обеспечении надзора за осужденными отбывающими пожизненное лишение свободы, задача выявления причин и условий, влияющих на данный процесс, является наиболее актуальной. Эта задача сводится к выявлению положительных и отрицательных факторов, воздействующих на организацию надзора; качественной и количественной оценке меры влияния каждого из них; определение и развитие этих факторов, их интенсивности, и возможность эффективной организации надзора с учетом складывающейся обстановки.

Таким образом, понимание факторов связано с выделением в сфере деятельности исправительных учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы определенных, действующих друг на друга явлений в процессе исполнения и отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы пожизненно.

Наиболее существенное влияние на данную сферу деятельности в исправительных учреждениях исполняющих пожизненное лишение свободы оказывают такие факторы, как:

- 1) состав (характеристика) лиц, отбывающих пожизненное лишение свободы;
- 2) состав персонала (кадровое обеспечение);
- 3) информационное обеспечение организации взаимодействия структурных подразделений ИК по обеспечению надзора;
- 4) анализ складывающейся оперативной обстановки и принятие решения на каждые сутки;
- 5) организационно-функциональная структура исправительного учреждения;
- 6) состояние правопорядка в ИУ;
- 7) материально-техническое обеспечение организации надзора в исправительном учреждении.

Перечисленные факторы влияют на различные стороны деятельности исправительных учреждений исполняющих пожизненное лишение свободы, и их игнорирование вызывает определенные негативные последствия как для персонала, так и для осужденных, порождая различные чрезвычайные обстоятельства. Поэтому их действия следует прогнозировать и на этой основе управлять процессами, возникающими в исправительных учреждениях для осужденных к пожизненному лишению свободы.

Таким образом, надзор обеспечивает безопасность исправительного учреждения как целого социального организма, защиту его устойчивого функционирования и нормальной жизнедеятельности.

Также, следует еще раз подчеркнуть, что перечисленные проблемы, связанные с обеспечением безопасности в исправительных учреждениях исполняющих пожизненное лишение свободы являются актуальными, так как их теоретическое, правовое и практическое разрешение позволит стабилизировать оперативную обстановку в данных ИУ, повысить эффективность процесса исполнения данного вида наказания, углубить профессиональные навыки персонала по предупреждению и пресечению нарушений осужденными установленного порядка отбывания наказания, совершения ими преступлений.

ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ЭКСПЕРИМЕНТЫ
В СИСТЕМЕ СРЕДСТВ ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОВД

Kasyan S.U.

ORGANIZATIONAL AND ADMINISTRATIVE EXPERIMENTS IN SYSTEM OF MEANS
OF OPTIMIZATION OF ACTIVITY OF LAW-ENFORCEMENT BODIES

The article is devoted to problems of perfection of functional and structural parameters of work of system of law-enforcement bodies.

Проводимые в стране правоохранительная и административные реформы объективно способствуют актуализации проблем, связанных с совершенствованием функциональных и структурных параметров системы управления органов внутренних дел, адекватных новым тенденциям в правоохранительной сфере; оптимизацией всей системы кадрового обеспечения деятельности ОВД; повышением эффективности действующих стимулов оперативно-служебной деятельности и т.д.

К наиболее важным задачам, стоящим в настоящее время перед органами внутренних дел, можно отнести:

– разработку и внедрение в деятельность ОВД механизмов раскрытия информации о деятельности их служб и подразделений; стандартов правоохранительных услуг, в которых необходимо предусмотреть выявление существующих и потенциальных потребителей правоохранительных услуг, их потребностей; определение типа и качества правоохранительных услуг, степени удовлетворения ими населения на основе опроса потребителей; предоставление потребителям свободы выбора в источниках и средствах оказания услуг; создание в сфере услуг, предоставляемых ОВД населению, наиболее полных информационных систем, доступных и понятных для населения; обеспечение своевременности ответов на запросы и жалобы потребителей;

– разработку стандартов профессиональной компетенции руководителей органов внутренних дел, главным образом, в области управления. Такие стандарты должны фиксировать не только знания, но и новые качества руководителей ОВД: способность определять стратегические задачи и приоритеты ведомства; понимать политический контекст и институциональные факторы, присущие деятельности органов внутренних дел; учитывать позиции и интересы различных общественных групп; оценивать этические аспекты и социальные последствия управленческих решений в правоохранительной сфере; обеспечивать соблюдение демократических норм и ценностей; управлять организационными изменениями с учетом культурных, национальных, институциональных факторов;

– создание эффективной системы кадрового аудита в органах внутренних дел, позволяющей не только осуществлять качественный кадровый отбор на службу, но и расширенное воспроизводство руководителей с необходимым набором профессиональных качеств; разработку системы тестирования руководящих кадров, ориентированную на идентификацию их инновационного потенциала; умение провести руководителями самостоятельный анализ проблем, разработать и осуществить план действий, оценить его результаты и последствия; учесть на этапе планирования возможные воздействия на отдельные организации и группы, а также различные сферы

(политические, социальные, экономические и культурные);

– разработку ведомственной антикоррупционной программы, включающей в себя меры, в первую очередь, по ограничению «вертикальной» коррупции (системы незаконных выплат вышестоящим чиновникам от нижестоящих);

– разработку методик проведения криминалистических экспертиз принятых федеральными и региональными органами власти и управления нормативных актов с целью своевременного выявления и предупреждения негативных последствий для экономики регионов, выявления признаков корыстного лоббирования интересов местных финансово-экономических теневых элит;

– выработку научно обоснованных практических методик определения доли теневого сектора в хозяйственном обороте организаций с целью адекватного реагирования и упреждающего воздействия на возникающие в экономическом секторе угрозы экономической безопасности России;

– совершенствование системы профессиональной подготовки сотрудников оперативных подразделений, их специализация на борьбе с проявлениями организованной преступности в экономической сфере, работе с негласным аппаратом с учетом особенностей национального характера и обычаев конкретной территории и т.д.

В этих условиях возрастает роль внедренческих технологий, ориентированных на реализацию различных проектов в сфере правоохранительной деятельности. Сама же реализация проектов (решений), направленных на совершенствование системы управления органов внутренних дел, требует рассмотрения последних в контексте инноватики, поскольку в центре внимания здесь оказываются именно переходные (реформируемые) процессы, являющиеся подчас по своему характеру болезненными, связанными с конкуренцией противоположных интересов.

В данном случае необходимо принимать во внимание следующие моменты:

1) в идеале внедрение того или иного социального проекта должно преследовать и достигать целей, связанных с внесением позитивных изменений в организацию деятельности ОВД, вести к реальным улучшениям. Однако, чем сложнее управленческая проблема, подлежащая решению средствами управления, тем выше вероятность того, что внедрение окажется сложным делом, что первоначальные замыслы придется многократно корректировать на протяжении всей фазы внедрения, а может и отказаться от задуманного проекта вообще;

2) внедрение проекта, осуществление той или иной программы по совершенствованию организации деятельности ОВД инициирует комплекс изменений. Проекты в большей или меньшей степени (все зависит от масштабов планируемых изменений) затрагивают устоявшиеся, сложившиеся, апробированные взаимоотношения, формы профессиональной деятельности, методы и организацию управления ОВД, структуру ценностных ориентаций сотрудников, социально-психологические установки. Так, например, реализация проекта, направленного на частичную децентрализацию системы управления органами внутренних дел подразумевают необходимость трансформации системы образования, критериев подбора кадров, повышения качества работы органов управления, изменения принципов их деятельности, методов управленческой деятельности;

3) в управлении, как известно, изменения не являются самоцелью. Они лишь средство, помогающее повысить эффективность функционирования органов внутренних дел как системы в целом, ее подсистем, отдельных подразделений и служб, позволяя им адаптироваться к новым условиям и повышать эффективность оперативно-служебной деятельности. Однако направленные управленческие действия,

преследующие целью что-либо изменить или подправить в ОВД – это всегда инновация, то есть тип социального изменения, связанный с трансформацией существующих норм, установлений, стандартов. Какую бы направленность не носила инновация, она всегда содержит в себе непредсказуемые аспекты, нарушающие динамическое равновесие ОВД как системы, обуславливает «возмущающее воздействие» на объект управления.

Таким образом, речь идет об инновациях, как средстве не только оптимизации ОВД как системы, но факторе, значительно повышающем возможность возникновения неблагоприятных тенденций от самого внедрения новшеств. Само же количество возможных социальных потерь от внедрения новшества будет тем меньше, чем эффективнее будет заложенный в проект комплекс организационных мер и предложений, направленных на формирование адаптационного механизма.

Такой механизм должен включать в себя систему целенаправленных действий руководства ведомства в адрес всей системы и ее сотрудников, направленных на повышение их заинтересованности в проводимых преобразованиях, на снижение негативных последствий реформирования. В этом случае появляется возможность и потребность соизмерения результатов от внедрения тех или иных нововведений с собственно социальными критериями:

а) социальным напряжением (перемещение трудовых ресурсов, изменение содержания служебной деятельности);

б) социальными издержками (потеря статуса, высвобождение сотрудников, усиление внешнего контроля);

в) социальные стимулы (мобильность, улучшение условий труда, престижа, статуса, доходов сотрудников и т.п.).

Внедрение проекта всегда представляет процесс, результаты которого в полной мере предсказать невозможно. Этот процесс может вызвать различные побочные эффекты, связанные, например, с необходимостью оперативной трансформации (с учетом новых условий среды) целей, задач, нормативов, установок, организационных структур органов управления ОВД, операционного инструментария, средств и методов управленческой деятельности. Здесь особенно важна роль управленческого персонала органов внутренних дел, ориентированного на инновационную активность, располагающего критическим и новаторским мышлением.

Кроме того, внедрение проектов в системе органов внутренних дел, как уже говорилось, несет в себе потенциальный риск, связанный с возможностью получения непредсказуемых результатов. Проекты могут обернуться социальными потерями (издержками). В этом смысле большую роль на этапе внедрения проектов приобретает проблема проверки запланированных результатов посредством социального экспериментирования. Эксперимент выступает важным методом управления ОВД, позволяющим исследовать в контролируемых и управляемых условиях социальные процессы, осуществлять постановку адекватных ситуации задач, интерпретацию результатов управленческой деятельности. Социальные эксперименты способствуют внедрению в жизнь новых форм организации правоохранительной деятельности, оптимизации управления ОВД¹.

Социальный эксперимент в управлении ОВД следует рассматривать как составную часть реализуемых правоохранительных программ (проектов), которые уже

¹ К наиболее известным экспериментам федерального масштаба в системе органов внутренних дел можно отнести, в частности, эксперимент конца 90-х гг. XX в., связанный с введением института муниципальной милиции, а также эксперимент, связанный с апробацией новой системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел.

существовали, когда тот или иной эксперимент был выполнен. В свою очередь, его выполнение вносит свой вклад в будущие программы, намечая новые пути управленческой практики, способствуя закрытию тупиковых (старых) ситуаций. Кроме того, ранее проведенные эксперименты могут получить новую интерпретацию, отличную от той, которую они имели в прошлом.

Ценность социального эксперимента в управлении ОВД заключается в том, что его проведение позволяет проверить обоснованность управленческих мероприятий по внесению изменений в локальном масштабе (регион, ведомство, подразделение). Полезное значение эксперимента определяется тем, что он позволяет в локальных масштабах апробировать тот или иной вариант соответствия установленных организационных структур как фактически осуществляемых в период эксперимента, так и объективно требуемому содержанию деятельности внедряемых организационных форм управления. Это позволяет не допустить в широких масштабах возможного обострения противоречий между структурой и функциями в аппарате управления.

В этом смысле социальный эксперимент соответствует идеям о постепенных (поэтапных) и частичных (локальных) изменениях, отрицанию возможности и необходимости широкомасштабных изменений. Это в полной мере соответствует цели социального эксперимента – обеспечить устойчивое, воспроизводимое, не искаженное различного рода посторонними воздействиями протекание исследуемых в нем процессов или явлений. Субъекты управления ОВД, выступая в роли социальных экспериментаторов, искусственно создают явление, а затем исследуют его основные моменты. Так как результат эксперимента в полной мере непредсказуем, критерий правильности или ошибочности его дает ответ на вопрос. В то же время социальные эксперименты нужно повторять и варьировать, чтобы выявить возможные субъективные ошибки в его организации, естественно, с учетом результатов других экспериментов, вскрывающих другие моменты процессов правоохранительной деятельности. В целом можно утверждать, что эксперимент как технология способствует сведению к минимуму риска, связанного с внедрением нового проекта, направленного на совершенствование деятельности ОВД.

В то же время следует отметить, что существенным препятствием в деле управленческого экспериментирования в органах внутренних дел является отсутствие соответствующей нормативно-правовой базы. По всей видимости, назрела острая необходимость в разработке и принятии специального положения об управленческом эксперименте, а также об организации проведения эксперимента в аппаратах управления МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации.

С нашей точки зрения в нормативном правовом акте подобного рода следует предусмотреть вопросы проведения экспериментов, одновременно их подготовки и подведения итогов, обобщения и тиражирования полученного прогрессивного опыта. Думается, речь должна идти в первую очередь, об организационно-управленческих экспериментах. В целом, представляется целесообразным регламентировать названные вопросы в следующем акте «Основные начала экспериментирования и распространения передового опыта в органах внутренних дел».

При этом в указанный нормативный акт может быть заложен приблизительно следующий алгоритм действий в ходе экспериментирования:

а) рассматриваются два или больше объекта, подлежащих изменению (регион, ведомство в целом, подразделение, служба) с аналогичными или схожими характеристиками;

б) собираются данные по обоим объектам;

в) в одном из социальных объектов (экспериментальный объект) осуществляются изменения, в то время как в другом объекте все остается без изменений (контрольный объект);

г) проведение дальнейших наблюдений или сбора данных;

д) сопоставление данных, собранных до и после изменений в обоих объектах.

Можно говорить, таким образом, что проблемы внедрения проектов в практике управления ОВД в условиях реформирования в целом связаны с целенаправленной деятельностью по управлению изменениями. Во многом эффективность этой деятельности зависит от профессиональных знаний и навыков управленческого персонала, касающихся практических проблем управления органами внутренних дел. Речь идет об их способностях своевременно и оперативно находить нужную информацию, анализировать и синтезировать ее, разрабатывать предложения по совершенствованию работы, методов, средств и стиля управленческой деятельности, планировать изменения, преодолевать сопротивления изменениям, оказывать помощь смежным сотрудникам в передаче эффективных (апробированных практикой) методов управления.

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
НАКАЗАНИЙ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ

Pavlov A.A.

ORGANIZATION OF THE PUBLIC CONTROL BEHIND EXECUTION OF PUNISHMENTS
IN PLACES OF DEPRIVATION OF FREEDOM

The author in scientific article gives the analysis of work of the mechanism of the public control behind execution of punishments in places of deprivation of freedom

В настоящее время идея создания гражданского общества очень популярна, и для реализации ее создается правовая основа. Общественные структуры должны выступать с одной стороны в качестве противовеса государственным властным структурам и оказывать помощь в защите прав и свобод граждан в решении спорных вопросов. Деятельность общественных организаций должна способствовать достижению поставленных задач, стоящих перед государственными органами. Однако создание действенной системы общественного контроля за деятельностью учреждений исполнения наказания в виду специфики их деятельности является непростой задачей.

Статья 23 Уголовно- исполнительного кодекса РФ предусматривает два основных направления участия общественных объединений в работе учреждений и органов, исполняющих наказания:

-содействие в работе учреждений и органов, исполняющих наказания, по вопросу исправления осужденных;

-решение административно-хозяйственных проблем государственных органов исполнения наказания и установление общественного контроля при реализации задач, поставленных перед ними.

Идея установления общественного контроля за деятельностью учреждений, исполняющих наказания не нова. Указанные выше направления взаимодействия общественных организаций с органами исполнения наказания осуществлялись с позапрошлого века.

Еще в начале 19 века, в 1816 году Александр 1 учредил в Петербурге «Человеколюбивое общество», члены которого имели право посещать тюрьмы и заботиться о заключенных, как это уже было в подобных учреждениях на Западе¹. А в 1819 году, под покровительством Александра 1 было создано Общество Попечительное о тюрьмах². В течение ближайших полутора десятилетий, начиная с первичных комитетов и преобразовываясь в Общества, данная система начала действовать по всей территории России.

В Вологодской губернии, согласно архивным сведениям, попечительные общества были образованы в 1834 году под председательством епископа Вологодского Стефана³. При их содействии в течение ближайших 20 лет были полностью обновле-

¹ Таганцев Н.С. Русское уголовное право. Т.2 Тула: Автограф, 2001. С. 341.

² Печников А.П. Тюремные учреждения российского государства (1649-октябрь 1917 г.г.): Историческая хроника. М.: Щит- М. 2004. С. 14.

³ ГАВО д. 1202 л.9.

ны и значительно улучшены условия содержания осужденных, осуществлялся контроль за обеспечением хозяйственными принадлежностями и предметами первой необходимости, ремонтом и содержанием зданий, а так же осуществлялась помощь в содержании определенных категорий служащих учреждений, священнослужителей и медицинского персонала. В течение данного времени была налажена и система отчетности о деятельности попечительских обществ перед органами государственной власти.

Период советской истории на первоначальном этапе становления государства в середине 20-х годов 20 века указывает на наличие наблюдательных комиссий в учреждениях исполнения наказания. Их деятельность не имела четкой регламентации. В данные комиссии входил начальник учреждения, судья, председатель профсоюза, прокурор и на некоторые заседания приглашались врач, педагогические работники¹. Учитывая, что большинство членов данных комиссий являются представителями властных государственных органов, отнести деятельность данных комиссии к общественному контролю будет несправедливо.

Более того, говорить об общественном контроле в период с 30-х г. по 90-е годы XX века можно с большой натяжкой.

Только в 90-х годах 20 века данная проблема вновь становится актуальной. Появляются законы и нормативные акты, позволяющие реально участвовать общественности в осуществлении деятельности учреждений, исполняющих наказание.

В соответствии с Федеральным Законом от 7 июля 1995года «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» негосударственные и некоммерческие организации, созданные для оказания социальной поддержки и социальной защиты граждан, не способных в силу каких либо обстоятельств (в том числе и при осуждении) самостоятельно реализовывать свои права и законные интересы, должны осуществлять контроль за деятельностью учреждений и органов, исполняющих наказания, на основании и в порядке, предусмотренных законом РФ.

В ст. 38 закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» указано, что «общественные организации контролируют деятельность учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов в пределах и порядке, установленных законодательством Российской Федерации».

Еще в 2000 году создан, но не принят проект федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии общественных объединений их деятельности». Он посвящен регулированию отношений, возникающих в связи с осуществлением общественного контроля за обеспечением неотъемлемых прав человека в местах принудительного содержания.

Предполагается, что общественный контроль будут осуществлять общественные наблюдательные комиссии, образуемые в субъектах Российской Федерации и действующие в пределах соответствующих субъектов. Кандидатура члена общественной наблюдательной комиссии выдвигается общественным объединением, уставной целью которого является защита или содействие защите прав и свобод человека и гражданина, и утверждается Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. Законопроектом определены порядок формирования наблюдательных комиссий, их полномочия в области контроля и содействия администрации, формы

¹ Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы. М.: Юрайт, 2006. С. 260.

и методы деятельности.

В научной литературе рассматривается вопрос о создании общественно-государственного контроля. Так, по мнению С.В. Зубарева в перспективе имеется возможность создания одной из трех моделей общественно-государственного контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы:

1) создание системы общественно-государственного контроля с централизованным подчинением Общественной палате РФ (централизованная модель);

2) разделение контрольных функций между Общественной палатой и Комиссией по контролю за деятельностью правоохранительных органов (дуалистическая модель);

3) создание автономных органов- Общественной палаты, общественных советов при ГУ ФСИН России и региональных общественных наблюдательных комиссий с функциями решения различных задач по организации контроля в зависимости от специфики (децентрализованная модель)¹.

На наш взгляд, для создания системы общественного контроля более целесообразно было бы создать структуру органов с подчинением Уполномоченным по правам человека в субъектах РФ. Рядовым звеном данных органов являются специальные уполномоченные, имеющие право посещать учреждения исполнения наказания без специального разрешения и согласования с администрацией учреждений. Указанные лица должны иметь право на индивидуальные беседы с осужденными, напрямую получать заявления о жалобах и привлекать для проверки указанных фактов прокурора, а в необходимых случаях и представителей СМИ. Отчет о деятельности созданных органов при Уполномоченном по правам человека должен публиковаться в центральных органах СМИ субъекта РФ.

¹ Зубарев С.М. Теория и практика контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы. М. Юрайт 2006. С. 288-289.

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
В МЕХАНИЗМЕ ИХ РЕФОРМИРОВАНИЯ**

Kasyan V.U.

**ESTIMATION OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF LAW-ENFORCEMENT BODIES
IN THE MECHANISM OF THEIR REFORMING**

The article is devoted to problems of an estimation of efficiency of activity of law-enforcement bodies in the mechanism of their reforming at the present stage

Актуальность проблем и вопросов, связанных с разработкой научно обоснованной системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел (ОВД), сохраняется в течение ряда десятилетий. Несмотря на устойчивый к ним интерес исследователей и практиков многие проблемы все еще остаются без должного решения. Возрастание значения поиска ответов на эти вопросы в современных условиях обусловлено тем, что сложившаяся идеология и технология оценки деятельности ОВД не соответствуют целям их реформирования и изменяющимся требованиям общества.

Важнейшее методологическое положение о регулятивной функции оценки, к сожалению, не получило должного развития в соответствующих теоретических и прикладных разработках, посвященных эффективности деятельности ОВД и ее оценке.

Очевидно, что реформирование системы ОВД не может быть сведено к одним реорганизациям бюрократических по форме и традициям организационных структур. Без качественного изменения всей институциональной внутрисистемной среды, включая в первую очередь механизмы управления, ориентированные на новые ценности и принципы взаимоотношений с внешней средой, сами по себе структурные преобразования не способны повлечь ощутимых результатов.

Реформирование системы ОВД должно представлять последовательно проводимую и постоянно поддерживаемую «настройку» ключевых организационно-управленческих средств и методов управления на достижение целей реформирования, приведение функционально-структурных параметров и других свойств системы ОВД в соответствие с их подлинным назначением, определяемым объективными потребностями общества в правоохранительных «услугах», оказываемых ОВД, удовлетворение которых следует считать главным мерилем эффективности их функционирования.

Роль организационно-управленческих факторов эффективности функционирования ОВД в настоящее время существенно повышается, учитывая возрастание, с одной стороны, сложности и объемов правоохранительных задач при ограниченных ресурсных возможностях, с другой стороны, требований, предъявляемых к правоохранительной деятельности в связи с ее приведением во все большее соответствие с объективными общественными ожиданиями.

Большая часть предпринимаемых за последние годы изменений в организации системы ОВД была подчинена скорее решению текущих оперативных задач и вопросов, обусловленных осложнением криминальной обстановки, расширением масштабов террористических проявлений, угроз организованной преступности и

коррупции. Однако все, безусловно, необходимые, подобного рода меры, не способны достаточно серьезно повлиять на достижение целей реформирования ОВД. Сложности на этом пути во многом обусловлены трудно преодолимым барьером десятилетиями складывающейся системы управления ОВД со всеми присущими ей чертами, отношениями субординации и координации, механизмами управленческого воздействия, включая принятые подходы к оценке их деятельности, которые, доставшись «по наследству», обладают значительной инерционностью. Отношение системы управления ОВД к оценке эффективности их функционирования представляет одну из важнейших ее характеристик. Используемые долгие годы подходы к оценке деятельности ОВД не отвечают сегодняшним целям реформирования, задачам ее приведения в соответствие с объективными правоохранительными запросами и требованиями граждан, ожидания которых, судя по результатам многочисленных опросов населения, к сожалению, не очень оправдываются.

Не случайно один из первых шагов МВД России был связан с введением в действие новой модифицированной системы оценки деятельности ОВД (приказ МВД России № 1150-2002 г.), идеология и методика которой в основных чертах сохранилась в более позднем приказе № 650-2005 г.

Несмотря на определенные достоинства и заслуживающие внимания новации предлагаемый подход к оценке, тем не менее, сохраняет черты сформировавшиеся десятилетия назад, и потому мало отличается от них в таких характеристиках как предназначенность для внутриведомственного использования и основанность на данных преимущественно ведомственной статистической отчетности, преобразуемых в соответствующие расчетные показатели (индексы). Формальная природа последних, при всем желании их корректного представления, неизбежно влечет столь же формальное следование лишь за внешним цифровым значением соответствующих показателей, порождая в прошлом и настоящем необъективность и искаженное представление, приводящие к определенным деформациям правоохранительной практики и невозможности принятия по результатам такой оценки обоснованных управленческих решений. Погоня за процентами для большинства руководителей ОВД все еще остается главным вектором их управленческого воздействия на подчиненные подразделения.

Сказанное не означает отрицания полезности методических средств измерения и использования количественных показателей при оценке деятельности ОВД. Речь идет о том, что нельзя преувеличивать роль и значение формально-количественных показателей, которые в силу их ограниченных возможностей способны выполнять лишь вспомогательную функцию информационного обеспечения, а не служить основанием конструкции всей системы оценки.

Представление населения о деятельности ОВД складывается по другим основаниям и критериям, которые обусловлены и зависят от того насколько правоохранительная деятельность соответствует его ожиданиям и возросшим изменившимся требованиям. Объективная оценка не может исходить из одних цифровых показателей, которые сами по себе еще не являются свидетельством хорошей или плохой работы и ее соответствия предъявляемым требованиям. Регулятивная функция оценки в механизме управления ОВД заключается в том, что одобряя или осуждая те или иные ОВД, оценка объективно ориентирует их функционирование на одобряемые свойства и качества. Цель реформирования ОВД состоит не в том, чтобы улучшить показатели их деятельности в формально-цифровом выражении ее результатов, а в приведении направленности, содержания и качества этой деятельности в соответс-

твие с ее подлинным правоохранительным назначением.

Обеспечение относительно приемлемых цифровых значений показателей, параметры которых можно контролировать и искусственно регулировать, не требует особых усилий, в то время как цели реформирования ОВД предполагают решение серьезных задач их развития, связанных с приведением ОВД и результатов их деятельности в состояние, отвечающее требованиям функционирования в демократическом правовом государстве. Поэтому система оценки деятельности ОВД должна ориентировать на достижение этих целей, на соответствие правоохранительной деятельности ее подлинному назначению, определяемого объективным правовым содержанием и потребностями общества.

Оценка правоохранительной деятельности ОВД включает в себя две ее стороны – идеологию (цели и назначение) и технологию (методические, инструментальные средства). Идеология оценки деятельности ОВД представляет один из ключевых вопросов управления, ибо в оценке выражается отношение управления к эффективности функционирования этих органов как важной части правоохранительной системы государства. Идеология оценки ОВД должна ориентировать их деятельность на то, к чему надо стремиться, в каком направлении изменяться и развиваться. Поэтому идеология оценки неотъемлема от целей и установок управления системой ОВД.

Технология оценки должна обуславливаться идеологией и служить ее реализации. Идеология оценки, не подкреплённая соответствующей ей технологией, превращается в ни чем не обеспеченную декларацию.

Идеология принятой системы оценки деятельности ОВД провозглашает: «Основным ориентиром системы оценки деятельности ОВД является необходимость вернуть доверие граждан, поднять общественный престиж правоохранительной деятельности, развернуть все милицейские коллективы и каждого работника в отдельности в сторону реальной гарантированной защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан ...» (Приказ № 650-2005 г.).

Однако методическая (технологическая) часть системы оценки не способна ориентировать правоохранительную деятельность, ее изменение и развитие в сторону, отвечающую этим идеологическим установкам. Пора видимо понять, что порочны не те или иные показатели, которые ни чем не хуже и не лучше многих других. Несостоятельна технология оценки, базирующаяся на подобного рода показателях, так как они не соответствуют социально ориентированной идеологии оценки в ее современном понимании.

Если в основании системы оценки ОВД сохраняются формально-цифровые показатели так называемых результатов деятельности ОВД, то и ориентация будет главным образом на достижение определенных значений этих показателей в ущерб более важных свойств и качеств социально ориентированной правоохранительной деятельности, по которым о ней судит население.

Создание системы оценки эффективности функционирования ОВД, которая не только провозглашает социально ориентированную идеологию, но и технологически соответствует ей, позволит развернуть регулятивную функцию оценки в нужном направлении, сделает оценку одним из действенных средств управления ОВД в механизме их реформирования.

Разработка такой системы, особенно в ее технологической составляющей представляет весьма объемную теоретико-прикладную задачу, решение которой потребует совместных усилий коллективов научно-исследовательских учреждений и практических органов внутренних дел.

В данном материале представляется возможным обозначать лишь некоторые существенные, на наш взгляд, аспекты рассматриваемой проблемы, не привлекая к себе должного внимания.

В общем виде под эффективностью деятельности понимают ее результативность, определяемую в зависимости от степени достижения соответствующих целей. Однако это всего лишь общая формула, механическое применение которой может привести к серьезным ошибкам при оценке деятельности ОВД, результаты которой сводятся фактически к одним соответствующим показателям в их цифровом выражении. Методология оценки эффективности деятельности ОВД должна исходить из понимания и учета того, какое содержание вкладывается в цели функционирования системы этих органов, какие используются для их достижения средства и методы, какими свойствами и качествами обладает процесс самой деятельности, в котором находит выражение реальное соответствие деятельности ее целям, соблюдаемость установленных требований при использовании соответствующих средств и методов целедостижения, наконец, отношение к пониманию результатов деятельности.

Целеполагание, задавая общие ориентиры и направленность деятельности, обуславливает ее смысловую содержательность. Достижение ложно или ошибочно понимаемых целей, не отвечающих объективным правоохранительным потребностям общества, а тем более противоречащих им, не может быть свидетельством эффективности деятельности ОВД. «Хорошие показатели» сами по себе еще не являются свидетельством эффективной деятельности ОВД. В этой связи представляется необходимым различать два аспекта целей и адекватных им результатов, достаточно условно обозначаемые как предметный и функциональный. Первый выражается в получении некоего законченного продукта (результата) в виде, например, раскрытого или выявленного преступления, завершенного расследования по уголовному делу, зарегистрированного заявления и т.п. Под функциональным аспектом цели и результата по ее достижению предлагается рассматривать направленность содержания правоохранительной деятельности, ее определенные свойства и качества, которые должны отвечать предъявляемым требованиям и подлинному объективно назначению. Необходимость такого подхода видится в том, что он обязывает рассматривать оба аспекта в органичной связи и относиться к предметному результату как естественному следствию (порождению) функционального. Поскольку предметный результат произведен от функционального, то естественно приоритет при оценке деятельности ОВД должен принадлежать последнему, в его предлагаемом понимании.

Включение в механизм оценки причинной связи интегративных свойств ОВД и качественных характеристик осуществляемой ими правоохранительной деятельности с ее предметными результатами, в том числе в виде цифровых показателей, соответствует теоретическому взгляду, согласно которому структура деятельности включает в себя цели, средства, методы, процесс и результат, которые должны учитываться и при оценке деятельности ОВД. В этом случае оценка будет способна ориентировать текущее функционирование ОВД исходя из их подлинного правоохранительного назначения и потребностей общества, а не одних цифровых показателей внутриведомственного назначения, а перспективное развитие – в соответствии с целями реформирования.

В связи с тем, что содержательно общность и согласованность всех структурных элементов деятельности достигается, обеспечивается, поддерживается управлением организационные и управленческие аспекты в системе оценки должны занять ведущее место.

СОДЕРЖАНИЕ

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Никитин А.Н.
Государственность «белой» России: понятие, происхождение,
содержание (1918-1920 гг.).....3

Холодков И.В.
Военное право в системе российского права.....8

Алафаев А.А.
Профессор Московского университета К.Д. Кавелин как основоположник
«государственно-юридической школы» в русской историографии.....15

Коннов В.А., Васильков А.В.
Правовое регулирование организации и проведения массовых мероприятий
в дореволюционной России.....23

Данченко Е.В.
Проекты российской конституции в среде русской эмиграции. К.П. Крамарж.....32

Макеева Е.А.
Субъекты международного права.....40

ЧАСТНОЕ ПРАВО И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

Еремичев И.А., Кубарь И.И.
К вопросу о соотношении правовой категории «преимущественное право»
с принципом юридического равенства участников гражданских правоотношений.....46

Гацкий М.А.,
Об особенностях гражданско-правовой ответственности.....53

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Обарчук А.А.
Отдельные вопросы регулирования страховой деятельности в Российской Федерации.....61

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Николаева Ю.В., Степанчикова С.А.
К вопросу о понятии «экстремизм».....69

Коляда А.В.
Современные возможности криминалистической техники, применяемой
в расследовании легализации (отмывания) денежных средств или иного
имущества, приобретённых преступным путём (статьи 174 и 174.1 УК РФ).....74

Гребенщикова Л.А.
Понятие уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел
Российской Федерации по обеспечению безопасности участников
уголовного судопроизводства.....78

Подшибякин А.Н.
К вопросу об особенности объекта преступлений против правосудия.....83

Корнев А.В., Крамской И.С.
Специфические черты правоотношений, возникающих в деятельности
органов внутренних дел.....88

Трибуна Молодого Учёного

Варсеев В. В.	
Особенности организации деятельности ОВД в системе обеспечения экономической безопасности.....	95
Федулов В. И.	
Компьютерный терроризм как инновация современного высокотехнологического общества.....	103
Углицких Д. В.	
Факторы, влияющие на безопасность, и средства ее обеспечения в исправительных учреждениях исполняющих пожизненное лишение свободы.....	108
Касьян С. Ю.	
Организационно-управленческие эксперименты в системе средств оптимизации деятельности ОВД.....	110
Павлов А. А.	
Организация общественного контроля за исполнением наказаний в местах лишения свободы.....	115
Касьян В. Ю.	
Оценка эффективности деятельности органов внутренних дел в механизме их реформирования.....	118

Для публикации научных работ в выпусках серий «Вестника МГОУ» принимаются статьи на русском языке. При этом публикуются научные материалы преимущественно докторантов, аспирантов, соискателей, преподавателей вузов, докторов и кандидатов наук.

Требования к оформлению статей

- документ MS Word (с расширением doc);
- файл в формате rtf;
- текстовый файл в DOS или Windows-кодировке (с расширением txt).

Файл должен содержать построчно:

на русском языке	НАЗВАНИЕ СТАТЬИ - прописными буквами Фамилия, имя, отчество (полностью) Полное наименование организации (в скобках - сокращённое), город (указывается если не следует из названия организации) Аннотация (1 абзац до 400 символов) под заголовком Аннотация
на английском языке	НАЗВАНИЕ СТАТЬИ - прописными буквами Имя, фамилия (полностью) Полное наименование организации, город Аннотация (1 абзац до 400 символов) под заголовком Abstract
на русском языке	Объем статьи – от 15000 до 40000 символов, включая пробелы Список использованной литературы под заголовком Литература

Формат страницы - А4, книжная ориентация. Шрифт Arial, цвет шрифта чёрный, размер не менее 14 пунктов, междустрочный интервал – полуторный.

Форматирование текста:

- **запрещены** любые действия над текстом (“красные строки”, центрирование, отступы, переносы в словах и т.д.), **кроме** выделения слов полужирным, подчеркивания и использования маркированных и нумерованных (первого уровня) списков;

- **наличие рисунков, формул и таблиц** допускается только в тех случаях, если описать процесс в текстовой форме невозможно. В этом случае каждый объект не должен превышать указанные размеры страницы, а шрифт в нем не менее 12 пунктов. Возможно использование только вертикальных таблиц и рисунков. Запрещены рисунки, имеющие залитые цветом области, все объекты должны быть черно-белыми без оттенков. **Все формулы** должны быть созданы с использованием компонента **Microsoft Equation** или в виде чётких картинок

- **запрещено уплотнение интервалов;**

- **при нарушении требований** объекты удаляются из статьи.

Абзацы должны быть отделены друг от друга пустой строкой (дополнительным “Enter”).

Обращаем особое внимание на *точность библиографического оформления* произведений печати в «Примечаниях» (литература в конце текста), на *выверенность статей* в компьютерных наборах и *полное соответствие* файла на дискете и бумажного варианта!

Редакционная коллегия оставляет за собой право на редактирование статей, хотя с точки зрения научного содержания авторский вариант сохраняется. Статьи, не соответствующие указанным требованиям, решением редакционной коллегии серии не публикуются и не возвращаются (почтовой пересылкой).

В случае принятия статьи, условия публикации оговариваются с ответственным редактором.

Ответственный редактор серии «Юриспруденция» – кандидат юридических наук, доцент Гольшев Вадим Григорьевич.

Адрес редколлегии серии «Юриспруденция» «Вестника МГОУ»: 105005, г. Москва, ул. Радио, д.10-а, МГОУ, кафедра гражданско-правовых дисциплин. Телефон 265-11-35. Электронный адрес: ciwlist@rambler.ru

ВЕСТНИК
*Московского государственного
областного университета*

Серия
“Юриспруденция”

№ 1. Том 2 (40)

Подписано в печать: 11.12.06.
Формат бумаги 60x86 /₈. Бумага офсетная. Гарнитура “NewtonC”.
Уч. — изд. л. 9,5. Усл.п.л. 8. Тираж 500 экз. Заказ № 986.

Издательство МГОУ
105005, г. Москва, Радио, д. 10-а,
т. 265-41-63, факс 265-41-62.