

ВЕСТНИК

**МОСКОВСКОГО ГОРОДСКОГО
ПЕДАГОГИЧЕСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА**

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

**СЕРИЯ
«ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»**

№ 1 (11)

**Издается с 2008 года
Выходит 2 раза в год**

**Москва
2013**

VESTNIK

**MOSCOW CITY
TEACHER TRAINING
UNIVERSITY**

SCIENTIFIC JOURNAL

SERIES

LEGAL SCIENCES

№ 1 (11)

**Published since 2008
Appears Twice a Year**

**Moscow
2013**

Редакционный совет:

<i>Кутузов А.Г.</i>	ректор ГБОУ ВПО МГПУ, доктор педагогических наук, профессор
<i>Рябов В.В.</i>	президент ГБОУ ВПО МГПУ, доктор исторических наук, профессор, член-корреспондент РАО
<i>Геворкян Е.Н.</i>	первый проректор ГБОУ ВПО МГПУ, доктор экономических наук, профессор, академик РАО
<i>Иванова Т.С.</i>	первый проректор ГБОУ ВПО МГПУ, кандидат педагогических наук, доцент, заслуженный учитель РФ

Редакционная коллегия:

<i>Пашенцев Д.А.</i> главный редактор	доктор юридических наук, профессор
<i>Северухин В.А.</i> зам. главного редактора	кандидат юридических наук, профессор, заслуженный юрист РСФСР
<i>Гаврилова Ю.В.</i>	кандидат юридических наук, доцент
<i>Ершова Е.А.</i>	доктор юридических наук, профессор
<i>Ростокинский А.В.</i>	кандидат юридических наук, доцент
<i>Ростиславлев Д.А.</i>	кандидат исторических наук, доцент
<i>Ситдикова Л.Б.</i>	доктор юридических наук, доцент
<i>Пряхина Т.М.</i>	доктор юридических наук, профессор
<i>Степанова Л.М.</i>	ответственный секретарь

Журнал входит в «Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук» ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

ISSN 2076-9113

© ГБОУ ВПО МГПУ, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Права человека: теория и практика реализации

- Стецкевич М.С.* Свобода совести в Англии:
пути утверждения 8
- Кривенький А.И.* Защита экономических прав
участников международного гражданского оборота..... 14

Государство и право: теоретические и исторические аспекты

- Марченко М.Н.* Будущее Европейского Союза
и его правовой системы: разнообразие взглядов 22
- Дерябина Е.М.* Факторы, предопределяющие будущее
Европейского Союза и его правовой системы 33
- Львов А.В.* Образ идеального гражданина в учении
Пифагора (часть II) 45
- Туманова А.С.* Организационно-правовое обеспечение
беженства в годы Первой мировой войны 50

Публичное право

- Овчинников И.И.* Местные выборы в механизме
муниципальной демократии 60
- Яровая М.В.* Современная судебная система
Англии и Уэльса (часть I) 70
- Куксин И.Н.* Стоит ли государству восстанавливать
конфискацию как вид уголовного наказания? 81

Частное право

- Ситдикова Л.Б.* Проблемы страхования ответственности
в сфере оказания риелторских услуг 95
- Романова Г.В.* Значение земельной реформы 1990-х годов
для России 102

Трибуна молодых ученых

- Ульянцева Ю.С.* Гражданско-правовая характеристика образовательных услуг в Российской Федерации 109
- Соломатина Е.В.* Дискуссия о конституции Венгрии 2011 г. и проблемы развития европейского конституционализма в XXI веке 115
- Суханбердиева А.Н.* Судебная реформа 1922 г. 121

Научная жизнь

- Гаврилова Ю.В.* Материалы заседания круглого стола «Состояние и перспективы защиты прав детей в Российской Федерации» 125

Критика. Рецензии. Библиография

- Пряхина Т.М.* Правовые, организационные и прикладные проблемы действия и реализация норм международного права в правовой системе России. Рецензия на монографию С.Ю. Марочкина «Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации» (М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 288 с.) 128

- Авторы «Вестника МГПУ», серия «Юридические науки», 2013, № 1 (11)** 138

- Требования к оформлению статей** 142

CONTENTS

Human Rights: Theory and Practice of Realisation

<i>Steckevich M.S.</i> The Freedom of Conscience in England: Ways of Realization.....	8
<i>Krivenkij A.I.</i> The Protection of the Economic Rights of the Subjects of the International Civil Turnover	14

State and Law: Theoretical and Historical Aspects

<i>Marchenko M.N.</i> The Future of the European Union and its Legal System: the Diversity of Views.....	22
<i>Deryabina E.M.</i> The Determinants of the Future of the European Union and its Legal System	33
<i>Lvov A.V.</i> The Image of an Ideal Citizen in Pythagoras' Doctrine (Part II)	45
<i>Tumanova A.S.</i> Organizational and Legal Support for Refugee During the First World War	50

Public Law

<i>Ovchinnikov I.I.</i> The Local Elections in the Mechanism of Municipal Democracy	60
<i>Yarovaya M.V.</i> The Modern Judicial System in England and Wales (Part I)	70
<i>Kuksin I.N.</i> Is it Necessary to the State to Restore Confiscation as a Form of Criminal Punishment?	81

Private Law

<i>Sitdikova L.B.</i> The Issues of Liability Insurance in the Sphere of Real Estate Services	95
<i>Romanova G.V.</i> The Significance of the Land Reform of the 1990s in Russia.....	102

Young Scientists' Platform

<i>Ulyanceva Ju.S.</i> Civil Legal Characteristics of Educational Services in the Russian Federation	109
<i>Solomatina H.V.</i> The Discussion on the Constitution of Hungary in 2011 and the Issues of Development of European Constitutionalism in the XXI Century	115
<i>Suxanberieva A.N.</i> The Judicial Reform of 1922	121

Scientific Life

<i>Gavrilova Yu.V.</i> Proceedings of the Round Table “State and Prospects of Children's Rights in the Russian Federation”	125
---	-----

Critical Survey. Reviews. Bibliography

<i>Pryaxina T.M.</i> Legal, Institutional and Applied Problems of Effect and Implementation of International Law in the Legal System of Russia. Review of the Monograph of S.Y. Marochkin “The Effectiveness and Implementation of International Law in the Legal System of the Russian Federation” (M.: Norm: INFRA–M, 2011. 288 p.).....	128
---	-----

«MCTTU Vestnik Series “Legal Sciences”» / Authors, 2013, № 1 (11).....	138
--	-----

Style Sheet.....	142
------------------	-----

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

М.С. Стецкевич

Свобода совести в Англии: пути утверждения

Утверждение свободы совести в Англии осуществлялось с XVI в., прошло несколько этапов и до сих остается незавершенным. Рассмотрены характерные черты каждого из этапов. Проанализировано развитие законодательства. Сделан вывод о том, что реализация мер по обеспечению свободы совести способствовала достижению политической стабильности.

Ключевые слова: свобода совести; Англия; англиканство; диссентеры; антикатолицизм.

До сегодняшнего дня в такой, несомненно, демократической стране, как Англия, не существует конституционных гарантий свободы совести. Вместе с тем Англия в целом является светским государством, в котором отсутствует законодательная дискриминация лиц, не принадлежащих к господствующей церкви, а вопрос о возможности проведения религиозной политики, направленной на расширение влияния одних конфессий и ограничение других, даже не обсуждается. Английский опыт достижения свободы совести, интересный и сам по себе, с исторической точки зрения может оказаться полезным и для современной России.

В процессе утверждения свободы совести можно выделить несколько этапов. *Первый* из них берет начало в 1530-е гг., когда взяла старт королевская Реформация Генриха VIII, и завершается в 1689 г. принятием «Акта о веротерпимости». На протяжении всего XVI и большей части XVII столетия господствовавшей оставалась тенденция к закреплению в стране религиозного единообразия, что, учитывая многочисленные повороты в религиозной политике английских монархов, оказалось делом чрезвычайно сложным. Король Генрих VIII (1509–1547) не только принудил английскую церковь к разрыву с Римом, ликвидировал католические монастыри, но и утвердил, с целью обретения религиозного единства, «Билль о Шести статьях» (1539), которые не могли устроить ни сторонников протестантизма, называвших их «кровавой плеткой», ни тех, кто сохранял приверженность католицизму. За попытку оспорить «Билль о Шести статьях» предусматривалась смертная казнь.

Достаточно жесткими мерами (тюремные заключения, штрафы, иногда — смертная казнь) сопровождалась религиозная политика Эдуарда VI (1547–1553) и Марии Тюдор (1553–1558). Различие заключалось главным образом в том, что в период правления первого государственная Церковь Англии стала приобретать ярко выраженные протестантские черты, а пребывание на престоле второй ознаменовалось попыткой реставрации католицизма. Серьезные изменения происходят только в период правления королевы Елизаветы I (1558–1603). Прекрасно сознавая, что во всех слоях английского общества немало как людей католических убеждений, так и сторонников продолжения Реформации по континентальным образцам, королева задумала объединение противостоящих сторон «под одной крышей». При Елизавете Церковь Англии окончательно оформилась в качестве наиболее умеренной из всех реформированных церквей (за ней впоследствии закрепится наименование «англиканской»), сочетающей как католические, так и протестантские элементы. «Акты о единообразии» (1552, 1559) допускали существование в стране только Церкви Англии и единого богослужения. Непосещение церкви в воскресные дни каралось вначале штрафом, а в случае проявления особого упорства предусматривались другие наказания вплоть до смертной казни. Выдающийся богослов елизаветинской эпохи Р. Хукер хотя и проводил мысль о церкви и государстве как самостоятельных корпорациях, но при этом подчеркивал, что они состоят из одних и тех же людей, и все члены Церкви Англии являются одновременно подданными монарха, и наоборот [4: р. 254]. Однако в стране на полулегальных основаниях продолжал существовать католицизм, набирало силу и движение сторонников дальнейшей протестантизации Церкви Англии — пуритан.

XVII в. отмечен борьбой нескольких тенденций: с одной стороны, непрекращающиеся попытки обеспечить религиозное единообразие в духе Р. Хукера, с другой, — постепенный рост понимания невозможности его достижения, и, наконец, чрезвычайно существенную роль играет антикатолический фактор.

Пуритане были главной движущей силой Английской революции середины XVII в. (1640–1653). В ходе революции и в период протектората О. Кромвеля (1653–1660) неоднократно предпринимались попытки утвердить пресвитерианство в качестве государственной религии, однако в полной мере они не удались. На время англиканство утратило «установленный» статус, но конституция протектората, известная как «Орудие управления» (1653), утверждала, что «те лица, которые проповедуют веру в Бога через Иисуса Христа (согласно тогдашним представлениям к их числу относились практически все протестанты, но не англикане и католики. — М.С.), хотя и отлично в суждениях от установленного государством вероучения (пресвитерианства. — М.С.)... не будут подвергаться никаким ограничениям» [1: с. 94].

После реставрации монархии (1660) последовали новые попытки восстановления религиозного единообразия. Государственная Церковь Англии вновь получила англиканское устройство. Права приверженцев радикальных протестантских течений — диссентеров (от *англ.* dissent — несогласие)

на проведение молитвенных собраний были серьезно ограничены. Принятые в 1661 и 1673 гг. соответственно «Акт о корпорациях» и «Акт о проверке» обязывали всех желающих занимать должности на государственной службе или быть членами муниципальных корпораций, помимо принесения различного рода присяг принимать причастие в англиканском храме, а также декларировать отрицание католического учения о пресуществлении.

Последнее обстоятельство чрезвычайно существенно, поскольку именно в XVII в. антикатолицизм стал важной частью как национальной идеологии, так и государственной политики. Еще в предшествующем столетии заговоры, имевшие целью возведение на престол шотландской королевы Марии Стюарт, являвшейся католичкой, попытки католиков поднять восстания, отлучение Елизаветы I от Католической церкви папой Пием V в 1570 г., сопровождавшееся освобождением ее подданных от клятвы верности монарху-еретику, наконец, военный конфликт с Испанией, кульминацией которого стал поход «Непобедимой Армады» к берегам Альбиона, угрожавший самому существованию английского национального государства, привели к страху перед «католической угрозой» и к оформлению антикатолического законодательства. В 1581 г. обращение в католицизм было приравнено к государственной измене, в 1585 г. всем католическим священникам было предписано покинуть Англию, в 1593 г. католикам было запрещено удаляться более чем на пять миль от места их проживания без разрешения двух мировых судей и англиканского епископа.

После раскрытия в 1605 г. организованного католиками Порохового заговора, по инициативе нового монарха Якова I были приняты статуты, в соответствии с которыми на католиков стал налагаться штраф за уклонение от причастия, а также требоваться присяга, объявлявшая папское учение о возможности смещения с престола государей, отлученных от церкви, «нечестивым и еретическим». Таким образом, к началу XVII в. католики утратили не только возможность свободного исповедания своей религии, но и значительную долю гражданских и политических прав.

Не менее важным был и шедший параллельно процесс оформления идеологии антикатолицизма. В ее рамках любая реальная или потенциальная угроза Англии рассматривалась как проявление всемирного католического заговора, возглавляемого папой римским [2: с. 6–54]. Такую точку зрения разделяли как англикане, так и приверженцы более радикальных протестантских течений — диссентеры (от *англ.* dissent — несогласие).

Если король Карл I (1660–1685) лишь симпатизировал католицизму и был вынужден санкционировать принимавшиеся Парламентом антикатолические законы, то его преемник Яков II (1685–1688) открыто исповедовал «папизм», что явилось одной из важнейших причин «Славной революции» 1688–1689 гг., приведшей к власти голландского штатгальтера Вильгельма Оранского, откликнувшегося на призыв освободить страну от «католической тирании».

В 1689 г. был принят «Акт о веротерпимости», предоставивший всем протестантам, кроме антитринитариев, свободу вероисповедания [5: р. 42–46]. Значение этого документа трудно переоценить. Во-первых, его вступление в силу означало окончательный отказ от проводившейся со времен Елизаветы, хотя и без особого успеха, политики, направленной на утверждение в стране религиозного единообразия. Диссентеры обрели религиозную свободу, основные гражданские права, хотя по-прежнему, вследствие продолжения действия «Акта о корпорациях» и «Акта о проверке», не обладали правами политическими. Во-вторых, важность принятия «Акта о веротерпимости» становится особо очевидной при сопоставлении его с мерой прямо противоположного характера — отменой французским королем Людовиком XIV в 1685 г. Нантского эдикта (принят в 1598 г.), гарантировавшего свободу вероисповедания протестантам. Если во Франции насаждение католицизма в качестве фактически *единственно возможной* религии, при отсутствии какой-либо легальной альтернативы, приведет к глубокому расколу общества на сторонников и противников Католической церкви, что придаст всем политическим конфликтам вплоть до начала XX в. дополнительную остроту, то в Англии возможность легального перехода из государственной церкви в диссентерские конгрегации (правда, при определенной потере правоспособности) значительно снизила политическое напряжение.

Принятие «Акта о веротерпимости» было лишь свидетельством ее законодательного закрепления, причем в отношении протестантов, и не более того. Переход к свободе вероисповедания осуществится в ходе *второго этапа* движения в направлении свободы совести, продолжавшегося до 1829 г. Философское обоснование необходимости свободы вероисповедания, осуществленное еще в XVII в. такими мыслителями, как Дж. Мильтон, Дж. Локк, Р. Уильямс, приводит к утверждению в образованных слоях английского общества идеи права на исповедание любого варианта христианства. Например, англиканский епископ У. Варбертон, считая необходимыми меры по поддержанию статуса государственной Церкви, в то же время подчеркивал «божественное право каждого почитать Бога в соответствии со своей совестью» [7: р. 274].

В 1813 г. через Парламент легко прошел закон о распространении «Акта о веротерпимости» на антитринитариев. Время отмены «Акта о корпорациях» и «Акта о проверке» пришло в 1828 г. Отныне диссентеры могли свободно занимать должности на государственной службе и места в Парламенте, ограничиваясь декларацией о признании верховенства Церкви Англии, оказавшись тем самым уравнены в политических правах с англиканами. Представляя билль в Парламенте, виг Дж. Рассел призвал всех к осознанию того факта, что религиозные разделения уже не соответствуют политическим, а диссентеры давно доказали свою лояльность [6: р. 678–690].

Сокрушить традиционный антикатолицизм было значительно сложнее. Даже образованные слои английского общества долгое время продолжали

быть уверены в потенциальной нелояльности католиков. XVIII век еще отмечен многочисленными проявлениями антикатолицизма, многие из которых являлись реакцией на постепенное смягчение мер, направленных на ограничение прав католиков («мятеж лорда Гордона», 1780 г.). Тем не менее в 1829 г. состоялась «эмансипация католиков», означавшая возвращение им политических прав. Теперь они могли избираться и быть избранными в Парламент.

С этого времени можно со значительной долей уверенности говорить о существовании пусть неполной (иудеи пока не получили возможность участвовать в избирательном процессе), но свободы вероисповедания. В 1829 г. начинается и *третий этап* утверждения в Англии свободы совести как возможности исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, пользуясь при этом одинаковым объемом прав. Важнейшие события: отмена обязательной для всех регистрации актов о крещении, браке и смерти в государственной Церкви Англии (1836 г.), допуск в Парламент иудеев (1858 г.), отмена обязательных платежей в пользу Церкви Англии (1868 г.), открытие наиболее престижных Оксфордского, Кембриджского и Даремского университетов для католиков и диссентеров (1871 г.). Наконец, в 1888–1891 гг. после дела известного британского свободомыслящего Ч. Бредло, который несколько раз избирался в Палату общин, но не мог занять свое место в ней, так как отказывался принести присягу, завершавшуюся словами «Да поможет мне Бог», последовала отмена присяги для неверующих, а затем и упразднение всех религиозных ограничений для членов высшего законодательного органа.

Таким образом, Англия значительно продвинулась в направлении построения основ светского государства. Она смогла избежать значительных всплесков антиклерикализма, раскола общества по вопросу о сохранении статуса государственной церкви. Вместе с тем *третий период* борьбы за свободу совести еще не завершен. Только в 2008 г. был отменен закон о богохульстве, хотя в XX столетии он применялся крайне редко. Двадцать шесть англиканских епископов по-прежнему заседают в Палате лордов, однако их число в рамках проводимой реформы планируется сократить. В отношении монарха сохраняет силу «Акт об устройении» (1701 г.), предусматривающий возможность занятия престола только протестанту. Однако это, на наш взгляд, не позволяет согласиться с утверждением З.И. Пейковой о теократическом характере британской государственности¹. Более соответствующей действительности является точка зрения, согласно которой в Англии наличествует мягкий плюрализм с секулярными тенденциями².

¹ Пейкова З.И. Отношение к Церкви в России и других странах // URL: http://www.vob.ru/public/bishop/istor_vest/2000/5-6_9-10/1_28.html (дата обращения: 23.04. 2012 г.).

² Штерин М. Религиозный плюрализм и новые религии в Англии // URL: <http://index.org.ru/journal/11/shterin.html> (дата обращения: 23.04. 2012 г.).

Литература

1. Законодательство Английской революции 1640–1660 гг. / Сост. Н.П. Дмитриевский. М.-Л.: АН СССР, 1946. 382 с.
2. *Соловьева Т.С.* Религиозная политика либеральных тори в Англии (20-е гг. XIX века). М.: МГУ, 2000. 222 с.
3. *Hooker R.* The Ecclesiastical Polity and the Other Works of Richard Hooker. Vol. 3. London: Holdsworth and Ball, 1830. 535 p.
4. The Eighteenth Century Constitution, 1688–1815. Cambridge: University Press, 1960. 464 p.
5. The Parliamentary Debates. New Series. Vol. 18. London, Longman, 1828. 1319 p.
6. The Works of the Right Reverend William Warburton, Lord Bishop of Gloucester. Vol. 7. London: Millar and Tonson, 1811. 378 p.

References

1. Zakonodatel'stvo Anglijskoj revolyucii 1640–1660 gg. / Sost. N.P. Dmitrevskij. M.-L.: AN SSSR, 1946. 382 s.
2. *Solov'eva T.S.* Religioznaya politika liberal'ny'x tori v Anglii (20-e gg. XIX veka). M.: MGU, 2000. 222 s.

M.S. Steckevich

The Freedom of Conscience in England: Ways of Realization

The adoption of the idea of freedom of conscience in England began in the 16th century, it passed through several stages and still remains incomplete. The article analyses the main stages of its development and the process of legislation in this field. The author comes to the conclusion that the development of freedom of conscience promoted political stability.

Key-words: freedom of conscience; England; Anglicanism; dissenters; anti-Catholicism.

А.И. Кривенький

Защита экономических прав участников международного гражданского оборота

Статья посвящена взаимодействию международного публичного и международного частного права по защите экономических прав субъектов международного частного права. Эта защита осуществляется способами, которыми располагает международное частное право, и способами, присущими международному публичному праву в ходе их согласования в качестве самостоятельных систем права.

Ключевые слова: конституция; права человека; экономические права; внутреннее право; международное публичное право; коллизионно-правовое регулирование; международно-правовое регулирование; международные пакты.

Взаимное влияние международной и внутригосударственной систем права на создание норм, относящихся к правам человека, давно стало традиционным. В процессе нормотворчества в данной сфере проявляется «первичность» законодательства государств. Практически все нормы международного права, регламентирующие права человека, а также закрепляющие основной перечень прав и свобод, были заимствованы из внутреннего права государств [4: с. 13].

Как справедливо замечает профессор Ю.Д. Ильин, человек — субъект внутреннего правопорядка, поэтому права человека определяются конституцией конкретного государства, а международное право влияет на права человека непосредственно, но только через внутренний правопорядок [3: с. 76].

Разумеется, государство не может игнорировать международные, согласованные государствами нормативно-правовые акты о правах человека, но оно «в лице его органов и должностных лиц само толкует и предоставляет своим гражданам права и свободы, записанные в международных документах» [3: с. 9, 76]. Полагаем, что в сфере защиты прав человека первичность норм национального законодательства не противоречит международному правотворчеству. Так, несмотря на принципиально различную оценку и трактовку важнейших социально-политических категорий, государства — члены ООН в 1948 году сумели разработать и принять (48 голосами при 8 воздержавшихся) Всеобщую декларацию прав человека, а 16 декабря 1966 г. — пакт о гражданских и политических правах и пакт об экономических, социальных и культурных правах.

Мы намерены рассмотреть ту часть социально-экономических и культурных прав, содержащихся в Пакте 1966 года, которые относятся к праву

на предпринимательскую (экономическую) деятельность и праву частной собственности, традиционно регламентируемые внутренним частным правом.

«Как рыночное хозяйство невозможно без персонифицированной частной собственности, — отмечает С.С. Алексеев, — точно так же сама частная собственность, предпринимательство, экономическая свобода, да и вообще свобода в обществе невозможна без частного права» [1: с. 308].

При реализации прав на экономическую свободу, свободу предпринимательства и право собственности все остальные права, содержащиеся в Пакте об экономических, социальных и культурных правах, могут быть обеспечены более легко и последовательно.

Юрист-международник имеет дело только с теми межгосударственными отношениями, в основе которых либо лежит конкретная правовая норма, либо ведется работа по созданию таковой. Причем наиболее сложным здесь является не толкование уже готовой нормы, а процесс становления новой. Государства в процессе отношений заключают договоры, содержащие международно-правовые нормы. Особое значение имеют нормы, регулирующие и защищающие экономические отношения между государствами.

Как известно, собственность есть начало и конец любых экономических отношений. Поэтому государства придают принципиальное значение защите своего права собственности как на суверенной территории, так и на территории другого государства.

Этой проблеме большое значение уделяет Комиссия международного права ООН, которая на тридцатой сессии Генеральной Ассамблеи (1977 г.) включила в повестку тему «Юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности», а к тридцать восьмой сессии ГА ООН в 1986 г. была завершена в первом чтении подготовка проекта статей «О юрисдикционных иммунитетах государств и их собственности» [8: с. 8, 191].

Как следует из анализа статей рассматриваемого документа, он посвящен иммунитету государств в сфере гражданско-правовых отношений.

В международном праве в отношении защиты собственности, находящейся на территории другого государства, сложился следующий принцип: в отношении такой собственности юрисдикция иностранного суда может быть реализована только с согласия первого государства. Точно так же с его согласия могут быть реализованы и исполнительные действия.

В статье 23 Европейской конвенции об иммунитете государств (1972 г.) также предусмотрено: «Никакие исполнительные или обеспечительные меры против собственности договаривающегося государства не могут приниматься на территории другого договаривающегося государства, за исключением случаев, когда это государство выразило в отношении них в каком-либо конкретном случае свое согласие в письменной форме, и в пределах такого согласия».

В юридической литературе по данному вопросу превалирует мнение, что государства как основные субъекты международного права защищают эконо-

мические интересы глобального публичного порядка и лишь в редких случаях имеют дело с защитой экономических интересов и прав физических и юридических лиц.

К защите экономических прав физических и юридических лиц государства обязывают международные договоры, нормы которых, согласно конституциям большинства цивилизованных государств, входят в их правовую систему. Согласно (ст. 15, ч. 4) Конституции, правовая система Российской Федерации не является исключением из этого общепринятого правила.

Однако при всей важности защиты экономических прав физических и юридических лиц, а также их организаций со стороны международного права, именно международное частное право, в рамках которого взаимодействуют правовые порядки разных государств, решает эту проблему кардинальным образом. Пространство регулирования отношений международного частного права — международное сообщество, что, в частности, отмечал выдающийся русский ученый и дипломат Ф.Ф. Мартенс: «Международное сообщество есть единственное верное и положительное основание, на котором может развиваться международное частное право, и, исходя из него, только и могут быть разрешены запутанные и сложные вопросы о применении законов различных государств» [5: с. 178].

Нельзя не согласиться с тем, что «частное право... не просто одна из отраслей, а самобытная, в высшей сфере своеобразная правовая сфера...» Это полностью можно отнести и к российскому международному частному праву. Но, в отличие от МПП, МЧП защищает сферу частных интересов и отношений граждан России и их организаций в ходе их взаимодействия с иностранными гражданами и их коммерческими организациями, действующими в межгосударственном пространстве. Международная составляющая МЧП определяется термином «международные отношения», употребляемым в широком его значении: международные отношения означают такие отношения, которые выходят за пределы одного государства, связаны с правовыми порядками как минимум двух государств, пересекают границы двух или нескольких государств, т. е. трансграничные. С другой стороны, международная составляющая МЧП состоит и в том, что в его нормативный состав входят унифицированные материальные и коллизионные нормы международных договоров.

Поэтому взаимодействие норм международного и международного частного права по защите экономических прав индивидуумов и их организаций закономерно и объективно. Объективная сторона выражается и в том, что взаимодействие международного публичного и международного частного права есть взаимодействие двух самостоятельных правовых систем. В этом плане «вызывают возражение попытки моделировать «частнопубличные» отрасли права, в частности, как на основе концепции предпринимательского права, так и концепции международного права «в широком смысле слова», охватывающего также нормы международного частного права» [2: с. 23].

Согласно Конституции РФ (ст. 71 п. «о» и п. «п»), гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство и российское коллизионное право отнесены к ведению Российской Федерации. Тем самым создаются важные предпосылки для обеспечения единообразных условий функционирования международного гражданского оборота с участием иностранных граждан и иностранных юридических лиц, а также иностранных государств и международных межгосударственных организаций, вступающих в частно-правовые отношения. Причем правила такого функционирования установлены на уровне норм Конституции Российской Федерации.

Конституция РФ гарантирует охрану частной собственности (ст. 35, ч. 1), согласно ч. 2 данной статьи, каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Статья 34 Конституции РФ гарантирует каждому использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Всеми названными правами и гарантиями в одинаковой мере пользуются не только граждане России, но и иностранцы, что прямо вытекает из ст. 62. ч. 3 Конституции РФ, закрепившей в отношении иностранцев принцип «национального режима». Конституция уравнивает иностранных граждан с гражданами России, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Права и свободы человека и гражданина, иностранца, бипатрида или апатрида в том числе, могут быть ограничены только в той мере, в которой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственного здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55. ч. 3 Конституции РФ). Наличие у гражданина РФ гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором РФ (ст. 62. ч. 1 Конституции РФ).

Нормы международного частного права регламентируют защиту права собственности граждан России и иностранцев, ведущих предпринимательскую деятельность, будь то в сфере инвестиций, производства, строительства, торговли, иной совместной деятельности¹.

В различных государствах правила защиты предпринимательской деятельности или право собственности могут быть различными.

Но заинтересованные государства могут обеспечить соблюдение экономических интересов физических и юридических лиц компетентным коллизионным законодательством.

Общим принципом регулирования вещных, обязательственных или международных трудовых отношений в МЧП является решение коллизионного

¹ Подробнее см.: *Кривенький А.И.* Защита субъективных прав физических лиц в международном частном праве: исторический и современный аспект // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2010. № 2 (6). С. 88–94.

вопроса. Эта проблема преодолевается посредством применения двух методов регулирования — коллизионно-правового и материально-правового, выраженных в национальной (с использованием коллизионных норм внутреннего права), или в международной форме (с использованием унифицированных материальных и коллизионных норм международных договоров).

Но возникает вопрос — как же функционирует механизм обретения юридической силы международным договором в отношениях внутри страны. Самое распространенное мнение, что международно-правовая норма приобретает юридическую силу во внутригосударственной сфере в результате ее трансформации в норму национального права. Трансформация может осуществляться в различных формах, в том числе посредством издания различных внутригосударственных актов [8: с. 16].

В результате принятия Конституции России 1993 г. ученым-международникам пришлось заново осмыслить проблемы взаимоотношения международного и внутреннего права. Е.Т. Усенко, например, обнародовал идею генеральной трансформации, суть которой состоит в «установлении государством в своем внутреннем праве общей нормы, придающей международно-правовым нормам силу внутригосударственного прямого действия»... «Но о каком прямом действии может идти речь, — резонно замечает И.И. Лукашук, — если нормы международного права включаются Конституцией в правовую систему страны? Они действуют как часть этой системы...»

Для данной публикации особое значение имеют международные двусторонние и многосторонние договоры России. К двусторонним договорам такого рода принадлежат контракты о торговле, торгово-экономическом сотрудничестве, товарообороте и платежах, торговом мореплавании, о поощрении и взаимной защите капиталовложений, об урегулировании взаимных финансовых и имущественных претензий, о взаимном сотрудничестве в области охраны авторских и патентных прав, о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся мигрантов, соглашения по вопросам гражданского процесса и др.

При изучении механизма действия международных договоров в сфере отношений МЧП следует принимать во внимание особенности этих договоров. Как и любые другие, они порождают обязательства для заключивших их субъектов международного права. Но реализация норм, которые они содержат, обеспечивается в конечном счете в сфере отношений граждан и юридических лиц. С включением таких международных договоров РФ в состав российской правовой системы правила этих договоров приобретают функции внутренних правовых норм и могут применяться к частноправовым отношениям, не меняя своей изначальной природы, как международно-правовые нормы, а не как нормы внутригосударственного права.

Применение правил международных договоров для регулирования внутренних частно-правовых отношений регламентируется ст. 15. ч. 4 Конституции РФ, ст. 5. Федерального закона «О международных договорах Россий-

ской Федерации», ст. 7 ГК РФ, а также решениями высших судебных органов. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г., например, отмечается: «...положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно» [6: с. 23].

Разъяснения по вопросам применения международных договоров в сфере отношений внутреннего характера даются и в постановлениях ВАС РФ, например, в Постановлении от 11 июня 1999 г. № 8 «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса». «Суд, — отмечается в его решении, — применяя правила, установленные нормами международных договоров, определяет действие этих правил во времени и пространстве в соответствии с разделом 2 ч. 3 Венской конвенции о праве международных договоров...»

При рассмотрении круга международных договоров РФ, нормы которых призваны регулировать отношения международного частного права, необходимо особо выделить те из них, предметом которых являются основные права и свободы человека и гражданина, включая и экономические. Излишне доказывать, что выработка международно-правовых гарантий защиты прав и свобод граждан РФ, иностранцев, апатридов и бипатридов — потенциальных субъектов МЧП является необходимой предпосылкой международного гражданского обмена, обязательным условием формирования правового статуса личности.

Наиболее тесные и многочисленные экономические отношения существуют между физическими и юридическими лицами стран СНГ. В Соглашении о создании Содружества Независимых Государств указывается: Каждая из Высоких Договаривающихся Сторон гарантирует гражданам других Сторон, а также лицам без гражданства, проживающим на ее территории, независимо от их национальной принадлежности или иных различий, гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы, в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека». 22 июля 1999 г. вступил в силу Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о равных правах граждан («национальный режим»).

В заключение необходимо отметить, что «национальный режим», установленный ст. 62. ч. 3 Конституции РФ, другими Федеральными законами России и определяющий статус иностранцев, благотворно сказывается на защите экономических прав участников международного гражданского оборота.

Другим режимом, определяющим правовое положение иностранцев, является режим «наибольшего благоприятствования». И «национальный режим», и режим «наибольшего благоприятствования» предоставляется на условиях взаимности. Но имеются и различия. Режим наибольшего благоприятствования предоставляется на основе международных договоров, в силу международных обязательств. Это прежде всего договоры о торгово-эконо-

мическом сотрудничестве, о торговле и мореплавании, о взаимной защите капиталовложений и др. Включение в названные контракты правил режима наибольшего благоприятствования позволяет строить торговые и иные отношения на началах равенства и взаимной выгоды. Экономические права физических и юридических лиц государств-участников международного гражданского оборота при наличии режима наибольшего благоприятствования защищаются, как правило, наиболее полно и справедливо.

Права человека и международное частное право дополняют друг друга и взаимовыгодно содействуют. Именно при помощи институтов международного частного права происходит реализация, соблюдение и защита экономических прав участников международного гражданского и торгового оборота.

Литература

1. *Алексеев С.С.* Теория права. М.: Наука, 1995. 308 с.
2. *Звеков В.П.* Международное частное право. 2-е изд. М.: Юристъ, 2004. 701 с.
3. *Ильин Ю.Д.* Международное публичное право. Лекции. М.: Юристъ, 2002. 206 с.
4. *Карташкин В.А.* Права человека: международная защита в условиях глобализации. М.: Норма, 2011. 287 с.
5. *Мартенс Ф.Ф.* Современное международное положение цивилизованных народов. М.: Статут, 2003. 387 с.
6. Международное частное право / Под ред. Н.И. Марышевой. М.: Инфра – М, 2000. 523 с.
7. *Усенко Е.Т.* Соотношение и взаимодействие международного и национально-го права // Московский журнал международного права. 1995. № 2. С. 6–8.
8. *Ушаков Н.А.* Юрисдикционные иммунитеты государств и их собственности. М.: Наука, 1993. 236 с.

References

1. *Alekseev S.S.* Teoriya prava. M.: Nauka, 1995. 308 s.
2. *Zvekov V.P.* Mezhdunarodnoe chastnoe pravo. 2-e izd. M.: Yurist", 2004. 701 s.
3. *Il'in Yu.D.* Mezhdunarodnoe publichnoe pravo. Lekcii. M.: Yurist", 2002. 206 s.
4. *Kartashkin V.A.* Prava cheloveka: mezhdunarodnaya zashhita v usloviyax globalizacii. M.: Norma, 2011. 287 s.
5. *Martens F.F.* Sovremennoe mezhdunarodnoe polozhenie civilizovanny'x narodov. M.: Statut, 2003. 387 s.
6. Mezhdunarodnoe chastnoe pravo / Pod red. N.I. Mary'shevoj. M.: Infra – M, 2000. 523 s.
7. *Usenko E.T.* Sootnoshenie i vzaimodejstvie mezhdunarodnogo i nacional'nogo prava // Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava. 1995. № 2. S. 6–8.
8. *Ushakov N.A.* Yurisdikcionny'e immunitety' gosudarstv i ix sobstvennosti. M.: Nauka, 1993. 236 s.

A.I. Krivenkij

**The Protection of the Economic Rights of the Subjects
of the International Civil Turnover**

The article is devoted to the interaction of the international public and international private law for the protection of economic rights of subjects of international private law. This protection is implemented in ways that offers international private law, and ways inherent in public international law in the course of their interaction as separate systems of law.

Key-words: constitution; human rights; economic rights; domestic law; public interaction law.

**ГОСУДАРСТВО И ПРАВО:
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ
АСПЕКТЫ**

М.Н. Марченко

**Будущее Европейского Союза
и его правовой системы:
разнообразие взглядов**

В статье анализируются различные представления о будущем Евросоюза официальных и неофициальных лиц, рассматриваются причины разнообразия взглядов.

Ключевые слова: Евросоюз; правовая система; причины; взгляды; разнообразие.

Вопрос о перспективах развития Европейского Союза и порожденной им правовой системы, о его ближайшем и отдаленном будущем неизменно стоял на повестке дня с момента его образования и на всех последующих этапах его становления и развития. Причем этот вопрос возникал в разных формах, по разным поводам и в связи с обсуждением самых разных теоретически и практически значимых проблем.

Например, этот вопрос актуализировался при обсуждении проблем соотношения Евросоюза как наднационального образования с государствами — его членами — национальными институтами; при изучении процесса трансформации их из суверенных государств в государства-члены, институты с ограниченными в ряде жизненно важных сфер полномочиями [10: р. 43–44]; при рассмотрении вопросов, касающихся внутренней формы и статуса Союза — федерация, конфедерация с наличием у субъектов права выхода из нее или Союз в виде кооперации между государствами-членами, а также места и роли Евросоюза в современном мире.

Интерес к будущему Европейского Союза, так же как и к современному его состоянию, вполне естественен и понятен, если иметь в виду прежде всего уникальность, значимость, многогранность проявления и в этом смысле привлекательность данного явления. Для одних исследователей Евросоюз — это «новый город на холме», «европейская мечта», ассоциирующаяся с высоким качеством жизни, с наличием широкого круга универсальных прав и свобод, присущих каждому человеку, и другими демократическими атрибутами, которые «являются притягательными» не только для европейцев, но и для всего остального мира [12: р. 358–359].

Для других исследователей Евросоюз — это «полувековой эксперимент в политической организации общества и в управлении, связанный с процессами формирования и реформирования различных институтов» [11: р. 1]. При рассмотрении Европейского Союза под данным углом зрения авторы не без оснований констатируют, что если экономическая интеграция едва не привела за прошедший период с момента образования Европейского сообщества к единой в пределах определенного надгосударственного образования экономике, то этого не случилось в политике, хотя «многие при этом исходили или исходят из того, что процесс экономической интеграции должен неизбежно вести за собой усиленную политическую интеграцию» [8: р. 59].

Для третьей группы исследователей Евросоюз представляется в виде «европейской модели будущего», которая базируется на таких «двух фундаментальных принципах», как принцип «экономической интернационализации и “принцип культурной децентрализации”». Суть первого сводится к «передаче процесса формирования политики в экономической сфере с национального уровня государств-членов на европейский (интернациональный) уровень». Смысл принципа культурной децентрализации заключается в признании того, что процесс развития культуры ограничивается в основном рамками государств-членов и не контролируется на региональном уровне.

Руководствуясь данными принципами, Европа, по мнению авторов, «будет учить весь мир тому, как сочетать экономическую, индустриальную и технологическую интеграцию с культурной независимостью (культурным самоопределением) народов, наций и этнических меньшинств». То, что сейчас происходит в Европе, со значительной долей пафоса резюмируют авторы, «это великий социальный эксперимент», подобия которому «в Европе не было в течение более чем двух столетий» [9: р. 7].

Наряду с названными взглядами и довольно образными представлениями о Евросоюзе в целом как об общей системе, состоящей из ряда частных систем, включая его правовую систему, вызывающими неподдельный интерес к настоящему и будущему данного надгосударственного образования, в западной литературе имеют место и другие довольно многочисленные и вместе с тем более «прагматичные» и более «приземленные» взгляды и представления об этом явлении [14].

Основные причины их многочисленности и разнообразия имеют как объективный, так и субъективный характер. Они заключаются, с одной стороны, *в сложности, многогранности, нередко внутренней противоречивости* исследуемой материи — Европейского Союза и его правовой системы, а с другой — *в субъективности ее восприятия*, обусловленной самыми различными факторами — экономическими, социальными, политическими, идеологическими и иными.

Для того чтобы глубже понять западное видение будущего Евросоюза и его правовой системы, все высказанные по этому поводу *взгляды и суждения можно условно классифицировать по некоторым критериям*, в частности,

в зависимости от социально-политического и юридического статуса субъекта (институт, орган, юридическое или физическое лицо), от которого исходит то или иное суждение по рассматриваемой теме, а также от характера самого высказанного суждения.

В зависимости от статуса субъекта все взгляды, суждения либо положения, касающиеся будущего Евросоюза, можно подразделить на *официальные* (полуофициальные), содержащиеся в договорных или иных актах данного надгосударственного образования, а также в высказываниях должностных лиц, и *неофициальные*, включенные в различные академические издания, выражающие мнение ученых, которые занимаются исследованием этой проблематики.

Поскольку неофициальные суждения в отличие от официальных, выражающих в прямой или косвенной форме уверенность «брюссельской бюрократии» в «светлом будущем» своего надгосударственного творения, имеют дифференцированный характер, то их можно с определенной долей условности подразделять на оптимистические, пессимистические и умеренные (нейтральные). Иными словами — на позитивные по отношению к прогрессирующему развитию Европейского Союза и его права в ближайшем и отдаленном будущем, негативные и нейтральные, неопределенные [14: р. 214], сочетающие элементы позитивного (оптимистического) и негативного (пессимистического) восприятия.

Обращаясь при рассмотрении различных взглядов и суждений, касающихся будущего Европейского Союза и его правовой системы, к *официальным воззрениям и подходам*, следует заметить, что ни в учредительных договорных актах, ни в других документах, исходящих от Европейского совета, дающего Союзу «необходимый побудительный импульс» для его развития и определяющего «общие политические ориентиры», ни в решении Европейского Суда справедливости, установившего, по мнению некоторых исследователей, в рамках Европейского сообщества не только новый правовой, но и новый политический порядок [7], нет прямых указаний на конечные цели, ради достижения которых был создан Союз.

В периодически изменяющихся и последовательно дополняющих друг друга основополагающих договорных актах содержатся лишь указания на общие по своему характеру цели и задачи, которые предстоит решать Сообществу немедленно, в ближайшем будущем.

Это относится ко всем учредительным Договорам, включая договор о Европейском Союзе, утвержденный в новой редакции Лиссабонским договором.

В нем указывается, в частности, на такие цели и задачи, как «содействие миру, своим ценностям и благосостоянию своих народов»; предоставление «своим гражданам пространства свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращение преступности и борьбы с этими явлениями»; создание внутреннего рынка;

содействие «экономическому, социальному и территориальному сплочению и солидарности государств-членов»; создание экономического и валютного союза, денежной единицей которого является евро, и др. (ст. 3).

Однако означает ли указание на эти и другие подобные им «краткосрочные» цели и задачи, что «брюссельская бюрократия», как именуют европейцы правящую элиту Европейского Союза, вовсе безразлична к более отдаленным, стратегическим целям и задачам будущего Евросоюза?

Отнюдь нет. И об этом свидетельствуют некоторые факты. Речь идет, в частности, о принятии в 2001 г. на встрече руководителей государств-членов «Декларации о будущем Союза», или «Лаакской декларации», как ее еще именуют по названию пригорода Брюсселя — Лаакене, где была принята эта Декларация.

Правда, Декларация посвящена не стратегическим, а непосредственным, ближайшим целям и задачам, связанным с проведением полной ревизии сложившихся в рамках Европейского Союза устоев и подготовке на этой основе единого конституционного Договора, получившего позднее название Договора, устанавливающего Конституцию для Европы.

Следует заметить, что хотя в данном документе речь шла о необходимости решения по сути современных, текущих проблем, но уже сама постановка вопроса о принятии конституции — фундаментального, «долгоиграющего» правового акта свидетельствует о том, что, решая или пытаясь решить проблемы, возникшие в рамках Евросоюза в настоящем, «брюссельская бюрократия» пытается одновременно определиться с его будущим.

Это же подтверждается некоторыми другими фактами. Например, решением, принятым в 2007 г., вскоре после его подписания руководителями государств — членов Лиссабонского договора, о создании специальной комиссии — независимой экспертной группы, предназначенной для рассмотрения проектов стратегических направлений развития Европейского Союза в относительно долгосрочной перспективе — на 10–20 лет, вплоть до 2020–2030 гг.

Предусматривается, что направления должны соотноситься с такими жизненно важными сферами европейского общества и способствовать решению таких довольно значимых для нормального функционирования и дальнейшего развития Европейского Союза проблем, как проблемы усиления и модернизации европейской модели, сочетающей экономический прогресс и социальную справедливость; повышения конкурентоспособности Европейского Союза; обеспечения устойчивого развития Союза в целом как европейского надгосударственного образования; стабильности энергетического обеспечения Европы; защиты климата и охраны окружающей среды; миграции, борьбы с международной преступностью и терроризмом и др. [2: с. 35–36].

В решении руководителей государств-членов о создании экспертной комиссии с ее долгосрочными прерогативами, так же как и в других подобного рода актах, не упоминается о конечных целях, а соответственно и о «конечном будущем» Европейского Союза. И для этого есть причины, заключаю-

щиеся не в последнюю очередь в трудностях достижения консенсуса по этому вопросу государствами-членами даже в тех случаях, когда речь идет о форме его будущего конституционного устройства. Одни из них, руководствуясь своими интересами и представлениями о «светлом будущем» Евросоюза и соответственно порожденного им права, видят в нем *будущую федерацию* как конечную станцию на пути его развития. По их настоянию в проекте Договора, учреждающего конституцию для Европы, было включено положение, согласно которому государства-члены «тесно координируют свою политику на европейском уровне и управляют на федеральных началах определенными сферами общей компетенции» (ст. 1).

Другие государства-члены усматривают форму предполагаемого в перспективе конституционного устройства Евросоюза и его будущее в *конфедерации* или в «обычном» (нынешней форме) виде *союза государств*. Руководители некоторых из этих государств, как, например, в свое время премьер-министр Великобритании М. Тэтчер, весьма резко выступали даже против современной формы конституционного устройства Европы, против «европейского супергосударства, с помощью которого осуществляется каждый раз давление (доминирование) со стороны Брюсселя», против сравнимого «с ночным кошмаром уровня управления в Евросоюзе» [7: р. 580].

Однако, несмотря на разногласия между государствами-членами по вопросам, касающимся предполагаемой в перспективе формы конституционного устройства и будущего Евросоюза, в интегрированной Европе, как показывает анализ сложившейся практики, все более отчетливо проявляются *тенденции трансформации Евросоюза* из объединения государств с ограниченным суверенитетом в *относительно монолитное общеевропейское образование*, обладающее рядом традиционных признаков и других особенностей, присущих современному государству.

Речь идет, в частности, о наличии у Европейского Союза публичной власти; законодательных, исполнительных и судебных органов; гражданства; своей денежной единицы; собственного бюджета; Основного закона в лице учредительных договорных актов; правовой и банковской системы.

Независимо от того, трансформируется в будущем Евросоюз в супергосударство или станет Соединенными Штатами Европы, формирование которых предрекают некоторые авторы [13], фактом остается то, что, сочетая на сегодняшний день черты самых различных форм государственного образования и отчасти международной организации, в своей эволюции, судя по отмеченной тенденции, он движется в традиционном государственно-правовом направлении. С официальной «брюссельской позиции» будущее Евросоюза «видится в розовом свете». В этом вопросе, с точки зрения еврочиновников, нет никакой альтернативы.

В отличие от официального видения будущего Евросоюза, а вместе с тем его правовой системы в *академических экспертных кругах*, не отягощенных

карьерными и иными соображениями, есть свое, сложившееся на основе разностороннего анализа современной европейской действительности, *дифференцированное видение* перспектив его развития и будущего.

Суть этого видения заключается в разнообразии взглядов и выводов относительно современного состояния Европейского Союза и путей его развития в обозримом и отдаленном будущем. При этом если во взглядах и в выводах одних авторов, именуемых в западной литературе еврооптимистами, евроэнтузиастами, евроидеалистами, преобладает позитив, то в восприятии и выводах других исследователей настоящего и будущего Евросоюза — евроскептиков и европессимистов — довольно четко прослеживается негатив [10: р. 53–57].

Довольно трудно предсказать «будущее европейской интеграции» и пути дальнейшего развития Европейского Союза по двум причинам, заявляют не определившиеся в своих воззрениях на перспективы развития данного надгосударственного образования авторы. Первая причина, поясняют они, обусловлена трудностями одновременного анализа эволюции и политики Евросоюза, с одной стороны, и не всегда предсказуемого характера воздействия решений, принимаемых на национальном уровне, на события, происходящие на наднациональном, региональном уровне, — с другой. Вторая причина заключается в отсутствии указания на конечную цель проекта формирования и развития Европейского Союза, «которая никогда четко не была сформулирована».

Аналогичную позицию в плане неопределенности дальнейших путей развития и будущего Евросоюза занимают авторы, исходящие из того, что «неопределенность будущего» (the indefinite future) Союза и споры по поводу его судьбы будут оставаться до тех пор, пока не сложится единая европейская нация «как социальная основа Евросоюза» [7: р. 579].

Анализируя и сопоставляя различные точки зрения и подходы к изучению современного состояния и определению перспектив развития Евросоюза в обозримом и отдаленном будущем, заметим следующее. Несмотря на широкое распространение в западной академической литературе каждого из отмеченных воззрений, позитивный настрой авторов в отношении рассматриваемой проблематики и преимущественно положительные оценки продолжающегося процесса европейской интеграции, проявляющиеся в различных формах, явно преобладают.

Однако еврооптимисты, а вместе с ними и евроидеалисты, судя по их заявлениям, нередко преувеличивают значимость «европейского экстрима» и самой «европейской модели» как образца не только для Европы, но и для всего остального мира. «Сейчас еще рано говорить о том, когда и как возникнут Соединенные Штаты Европы», когда и как осуществится эта «европейская мечта», рассуждают оптимистически настроенные авторы, но время и события действуют в направлении дальнейшей интеграции не только в масштабах Европы, но и всего мира. «Через двадцать – двадцать пять лет, начиная

с сегодняшнего дня, ни одно государство не сможет справляться в одиночку» с вызовами времени. «Европейские державы первыми осознали это и начали действовать в соответствии с возникшей реальностью на глобальном уровне. Другие государства последуют за ними» [12: р. 358].

Акцентируя внимание исключительно на позитивных аспектах жизнедеятельности Союза и тем самым идеализируя данное надгосударственное образование, авторы-паневропеисты, выдавая желаемое за действительное, заявляют, что «наибольшая важность» самого факта существования Европейского Союза для всего мира заключается в том, что он создает весьма привлекательную альтернативу «и позорному (бесчестному — *disgraceful*) «ковбойскому» капитализму России, и более умеренному капитализму (*the more easy — going*) Соединенных Штатов (где почти 41 млн. граждан лишены медицинского страхования)», своеобразному пуританизму Саудовской Аравии, и коррупции, процветающей во всех частях мира.

Исходя из презумпции «привлекательной альтернативы», авторы считают «неудивительным», что, например, постапартеидная Южная Африка «с ее прекрасной новой конституцией, которая является самой либеральной в мире», стремится к получению «поддержки и вдохновения со стороны Европейского Союза».

Будучи солидарными друг с другом в общей, порою довольно восторженной оценке как настоящего, так и будущего Евросоюза, авторы-позитивисты, тем не менее, расходятся в деталях.

Например, одни из них стремятся постичь будущее данного надгосударственного образования, взяв за основу наиболее важные тенденции его развития. Другие предпочитают ориентироваться на его эволюцию в отдельных сферах и направлениях, в частности, на таких, как способность Евросоюза: к обеспечению континента энергоресурсами; повышению качества жизни европейских граждан; дальнейшему расширению за счет привлечения новых государств и негосударственных образований, «включая Калининград»; достижению и поддержке стабильности евро в пределах еврозоны; обеспечению достойного места Евросоюза в окружающем мире, особенно (но не исключительно) в отношениях с Соединенными Штатами.

Другие расхождения касаются формы конституционного устройства Евросоюза в будущем. При этом если одни авторы исходят от того, что Европа и Евросоюз как будущая «великая держава», как нечто «большее, чем только экономический и финансовый центр» глобализирующегося мира, должны стать объединенной европейской федерацией, то другие апеллируют к конфедерации. В то же время третья группа авторов связывает будущее Евросоюза с единым, централизованным супергосударством, имеющим свою армию, полицию, гражданство и проводящим единую внутреннюю и внешнюю политику [15: р. 7–9].

Также в западной научной литературе обращается внимание на расхождения во взглядах авторов-еврооптимистов, которые касаются: а) форм и путей дальней-

шего развития Европейского Союза — конвергенция или автономное развитие государств-членов в либеральном направлении; б) идеологической основы рассматриваемого надгосударственного образования — «универсальный» общеевропейский либерализм или либерализм с национальной спецификой [13: р. 267–269]; в) будущей судьбы национальных государств в системе Европейского Союза, которые развивались «рука об руку с процессом индустриализации Европы», а в настоящее время в связи с ограничением их суверенитета и передачей части властных полномочий Евросоюзу их прежний национальный статус «подвергается сомнению» [9: р. 7–9].

Несмотря на данные и иные подобные им тактические разногласия авторов-оптимистов в отношении главного стратегического вопроса, касающегося «светлого будущего» Евросоюза, мнения их в конечном счете едины. Положительно оценивая все аспекты и направления деятельности анализируемого наднационального образования в настоящем, они столь же готовы, судя по отзывам, невзирая на периодически сотрясающие Союз кризисы и проблемы, заранее оценивать его положительно и в будущем.

С точки зрения евроскептиков, Союз, страдающий от засилия не всегда компетентной в вопросах управления «брюссельской бюрократии», неопределенности по ряду вопросов, касающихся его внутренней организации и деятельности, отношений с государствами-членами, «дефицита демократии» и т. п., не способен оперативно и эффективно решать назревшие вопросы в настоящем. Не сможет он в таком состоянии адекватно отвечать на вызовы времени и в будущем.

Исходя из этого, для исправления положения, по мнению авторов, необходима радикальная и в первую очередь структурная реформа, касающаяся Евросоюза в целом и его «центральных агентств» [6: р. 71–79].

Все проводившиеся до сих пор в рамках Европейского Союза реформы, считают аналитики, очень тесно связаны с нерешенными вопросами, касающимися концепции суверенитета государств-членов в новых условиях, а также с «неопределенностью того, как должно вести себя государство в тех или иных случаях и какова при этом должна быть роль европейских институтов».

За проведение радикальных реформ в Европейском Союзе выступают многие исследователи, в том числе авторы, которые не относятся к разряду евроскептиков. При этом, если одни из них склонны видеть на европейской сцене в качестве «главных актеров национальные правительства, без участия и согласия которых не может осуществляться общеевропейская политика», то другие выдвигают на первый план Еврокомиссию, Европарламент и иные институты Евросоюза, которые в процессе формирования и реализации общеевропейской политики должны опираться на государства-члены и учитывать их мнение наряду с мнением различных групп давления, состоящих из представителей различных социальных слоев [8: р. 222–224].

Сторонники первого подхода к процессу реформирования Европейского Союза, судя по исходным положениям, во главу угла ставят *национальные ин-*

тересы. В то же время авторы, выдвигающие в процессе реформирования и деятельности Евросоюза на первый план его институты, в качестве приоритетных рассматривают *общеевропейские интересы*.

Однако для некоторых исследователей и отчасти политиков дело заключается не только и даже не столько в характере отношения к реформам Евросоюза и его деятельности, сколько в негативном восприятии его, а вместе с ним и «европейской идентификации».

В научной литературе в связи с этим выделяют две категории «явных (*obvius*) оппонентов проекта европейской коллективной идентичности».

Во-первых, это часть национальной политической элиты, которая опасается наступления негативных последствий для национальных государств, а следовательно, и для нее самой, передачи государственного суверенитета надгосударственной организации в лице Европейского Союза.

К государствам «с весьма сильным чувством национального суверенитета» относятся Великобритания, Дания, Австрия, Швеция, а также восточноевропейские государства, которые «довольно скептически относятся к усилению в Европе политической кооперации» [8: p. 130].

Во-вторых, это часть граждан государств-членов, которая, несмотря на то, что формально (юридически) имеет наряду с национальным гражданством общеевропейское, однако фактически не воспринимает последнее должным образом наравне с национальным гражданством и не желает «идентифицировать себя со статусом общеевропейца».

Социологические опросы, проводившиеся в государствах-членах в период с 1973 г. (до образования Евросоюза) до 1997 г. (после его образования), показывают стабильное негативное отношение граждан ряда стран к данному надгосударственному образованию.

Особенно четко это проявилось в Австрии, где минимальная поддержка Евросоюза гражданами этой страны равнялась 29 % от числа опрошенных, а максимальная — 40 %. В Финляндии данные опроса выглядели соответственно как 37 % и 47 %, в Швеции — 27 % и 39 %.

Объективности ради следует сказать, что в некоторых странах соответствующие показатели были гораздо выше. Например, в Бельгии минимальные показатели равнялись в среднем 41 %, а максимальные — 75 %, в Германии они равнялись 36 % и 43 %, в Дании — 29 % и 68 %, во Франции — 46 % и 74 %, в Испании — 44 % и 78 %.

Однако несмотря на высокий уровень поддержки «проекта Евросоюза» в ряде государств-членов в ранний период его существования и функционирования, ситуация значительно изменилась в силу разных причин, и прежде всего по причине *не оправдавшихся для многих жителей Европы ожиданий* в последующие годы.

В процессе проводившегося в 2004 г. социологического исследования в государствах-членах на вопрос: «Будете ли вы считать себя европейцем в ближайшем будущем?» — положительно ответило только 3,9 % опрошенных.

Среди других респондентов 44 % хотели бы остаться только гражданами своего государства, 43,3 % — гражданами своего государства и европейцами, 8,8 % — европейцами и гражданами своего государства.

В конечном счете 87,3 % от числа опрошенных хотели бы «в ближайшее время оставаться гражданами национального государства» (*mostly national*) и только 12,75 % — «преимущественно европейцами»; 56 % респондентов выразили желание иногда думать о себе как о европейцах [8: р. 141–142].

В государственном «раскладе» ситуация выглядит следующим образом. Наибольшее число желающих считать себя европейцами зафиксировано в Люксембурге — 19 % от числа респондентов, затем в Бельгии — 7,7 %, в Германии — 6,4 %, во Франции — 5,9 %, в Великобритании — 4,2 %, в Австрии — 3,4 %, в Италии — 3,3 %, а также в Испании и Ирландии — по 3,1 %. Наименьшее число желающих быть только европейцами отмечено в Финляндии и Швеции по 1 %, в Дании — 1,2 %, в Португалии — 1,6 %.

Число желающих оставаться только гражданами своего национального государства в Великобритании составило 64,7 %, в Финляндии — 59,9 %, в Швеции — 57,7 %, в Греции — 55,35 %, в Австрии — 53 %, в Ирландии — 50,1 %, в Нидерландах — 49 %, в Португалии — 46,5 %, в Дании — 43,5 %, а в остальных государствах-членах — менее 40 %.

Анализируя приведенные данные, нетрудно заметить, что по мере развития Европейского сообщества вообще и Европейского Союза, в частности, число приверженцев последнего не только не возрастает, а в целом в ряде государств-членов, наоборот, значительно уменьшается. Наряду с другими факторами, отнюдь не свидетельствующими об усилении социально-политической составляющей Европейского Союза, это дает основание евроскептикам утверждать, что данное надгосударственное образование, как и «навекки единая» Европа, — это «грандиозная иллюзия» (*Europe: grand illusion*).

Литература

1. Борко Ю.А., Загорский А.В., Караганов С.А. Общий Европейский дом: что мы думаем о нем. М.: Международные отношения, 1991. 232 с.
2. Кашкин С.Ю. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: Инфра – М, 2008. 704 с.
3. Право Европейского Союза: учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. 3-е изд. М.: Юрайт, 2010. 1120 с.
4. Тойнби А. Цивилизация перед судом истории: сборник / Пер. с англ. М.: Айрис-пресс, 1995. 592 с.
5. Топорнин Б.И. Европейское право: учебник. М.: Юристъ, 1998. 456 с.
6. Dieringer J. Between National Sovereignty and Political Union: How to Overcome Deadlock in the European Union? // Overcoming the EU Crisis: EU Perspectives after the Eastern Enlargement / Eds. by K. Ferencz. Budapest, 2007. P. 71–90.
7. El-Agraa A. The European Union Economics and Politics. L., 2001. 603 p.

8. *Fligstein N.* Euroclash. The EU, European identity and the future of Europe. Oxford, 2008. 279 p.
9. *Moeller J.* The Future European Model. Economic Internationalization and Cultural Decentralization. N.Y., 2005. 152 p.
10. *Murray P.* The European Transformation of the Nation State // Europe: Retiling the Boundaries / Eds. by P. Murray, L. Holmes. Sydney, 1998. P. 43–61.
11. *Olsen J.P.* Europe in Search of Political Order: An Institutional Perspective on Unity / Diversity, Citizens / Their Helpers, Democratic Design: Historical Drift and Co-Existence of Orders. Oxford, 2007. 340 p.
12. *Rifkin J.* The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream. Cambridge, 2004. 400 p.
13. State-Building in Europe. The Revitalization of Western European Integration / Ed. by V. Bornschier. Cambridge, 2000. 326 p.
14. *Toje A.* The European Union as a Small Power, or Conceptualizing Europe's Strategic Actorness // European Integration. 2008. № 2. P. 199–215.
15. *Zielonka J.* Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union. Oxford, 2006. 304 p.

References

1. *Borko Yu.A., Zagorskij A.V., Karaganov S.A.* Obshhij Evropejskij dom: chto my' думаем о нем. М.: Mezhdunarodny'e otnosheniya, 1991. 232 s.
2. *Kashkin S.Yu.* Evropejskij Soyuz: Osnovopolagayushhie akty' v redakcii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami. М.: Infra – М, 2008. 704 s.
3. Pravo Evropejskogo Soyuzа: uchebnik dlya vuzov / Pod red. S.Yu. Kashkina. 3-e izd. М.: Yurajt, 2010. 1120 s.
4. *Tojnbi A.* Civilizaciya pered sudom istorii: sbornik / Per. s angl. М.: Ajris-press, 1995. 592 s.
5. *Topornin B.I.* Evropejskoe pravo: uchebnik. М.: Yurist", 1998. 456 s.

M.N. Marchenko

The Future of the European Union and Its Legal System: the Diversity of Views

The article analyzes the different views of official and unofficial persons on the future of the European Union. The reasons of the diversity of views are considered.

Key-words: European Union; legal system; reasons; views; diversity.

Е.М. Дерябина

Факторы, определяющие будущее Европейского Союза и его правовой системы

В статье анализируются позитивные и негативные факторы, оказывающие постоянное воздействие на Евросоюз и его правовую систему в настоящем и формирующие тенденции их развития в будущем.

Ключевые слова: Евросоюз, правовая система, позитивные и негативные факторы.

При решении вопроса о будущем Евросоюза и его правовой системы у западных аналитиков — как оптимистов, так и пессимистов, — несмотря на их крайние взгляды, в последние годы все чаще возникает один и тот же вопрос: что может случиться с Европой в будущем? Или: каким окажется будущее Евросоюза, который почти за 20 лет своего существования преуспел в экономической интеграции, но в то же время находится только в самом начале пути продвижения на более высокий уровень политической организации? Подобного рода вопросы участились и значительно обострились особенно в последние годы в связи с финансовым кризисом, поразившим фактически все страны, входящие в еврозону, и особенно Грецию, Португалию, Испанию и Италию.

Разумеется, довольно трудно, если вообще возможно, ответить хотя бы с примерной точностью на эти и другие такого рода вопросы даже в тех случаях, когда речь идет не об отдаленном, а об обозримом будущем. На процесс развития Евросоюза и его правовой системы, так же как и любого иного сложного надгосударственного или национального явления, оказывает влияние множество зачастую пересекающихся между собой и противоречащих друг другу, трудно уловимых объективных и субъективных причин.

Однако на основе изучения тенденций и других факторов развития рассматриваемых явлений можно с определенной долей достоверности судить об общих направлениях их эволюции, раскрыть реальную, зачастую прикритую наигранным официальным оптимизмом картину современного Европейского Союза и неразрывно связанных с ним правовой и других систем.

Все факторы, в решающей степени определяющие будущее Европейского Союза и формирующих его компоненты, включая правовую систему, с определенной долей условности можно подразделить на две основные группы: 1) *позитивные факторы*, благотворно влияющие на процесс развития и совершенствования рассматриваемого явления как в настоящем, так и в обозримом будущем; 2) *негативные факторы*, сдерживающие процесс развития

Евросоюза в настоящем и ставящие под сомнение его «безоблачное» существование и функционирование в будущем.

По соотношению позитивных и негативных факторов на различных этапах развития Евросоюза, а также в зависимости от того, какие из них — позитивные или негативные — при этом доминируют, можно с определенной долей условности судить о перспективах развития Европейского союза в его обозримом будущем.

Разумеется, речь при этом не может идти о механическом подсчете различных факторов. Важным в данном процессе является учет всех сторон и аспектов, окружающих Евросоюз и его правовую систему, социально-экономической, политической и иной среды.

Среди *позитивных факторов*, создающих основу для нормального существования и функционирования Евросоюза и его правовой системы не только в настоящем, но и в перспективе (обозримом будущем), необходимо выделить следующие.

Во-первых, высокий уровень экономической интеграции, повлекший усиление экономических и иных связей между государствами-членами, и укрепление экономической базы анализируемого надгосударственного образования.

Небезынтересно отметить, что с экономической интеграцией многие западные аналитики, используя известное марксистское положение, согласно которому экономика в конечном счете определяет политику, связывают решение не только политических, но и иных, в частности, социальных проблем. Эти ученые полагают, что интеграция в области экономических отношений окажет значительное влияние на развитие общеевропейских социальных ценностей и отношений.

Кроме того, некоторые исследователи считают, что интеграция в экономической сфере может стать катализатором интеграции в других сферах жизнедеятельности Европейского Союза и тем самым способствовать решению самых различных, в частности миграционных и национальных, а точнее, межнациональных, проблем.

Во-вторых, образование и функционирование в Европе общего рынка, создающего довольно благоприятные условия не только для развития внутриевропейской экономики, но и для расширения внешней торговли со стороны Европейского Союза.

Торговля и финансы, отмечают в связи с этим исследователи, всегда лежали и лежат «в основе деятельности Европейского Союза как политики (polity)». К 2005 г., констатируют аналитики, уровень внешнеторгового оборота и объем проводимых Евросоюзом финансовых операций значительно приблизился к уровню и объему соответствующей деятельности США. В силу этого Союз по мере возрастания его роли в глобальной экономике и торговле становится «все более важным партнером Соединенных Штатов» в самых разных условиях — как при возникающих конфликтах, так и при режиме повседневной кооперации.

Подчеркивая важность общеевропейского рынка и развивающейся под его влиянием торговли, авторы вполне резонно замечают, отстаивая преимущественно экономическую природу Европейского Союза по сравнению с политической, что «вполне возможно, что основатели объединенной Европы думали и о политических перспективах Европейского сообщества в отдаленном будущем», но на первом плане у них стояли экономика и торговля [10: р. 75–77].

Экономическая составляющая Евросоюза, ее ведущая роль по сравнению с политической, социальной, культурной и другими направлениями его деятельности четко просматриваются во всех основополагающих договорных актах данного надгосударственного объединения, не исключая, разумеется, последнего по времени заключения и вступления в силу Лиссабонского договора, а также измененных под его воздействием других, ранее принятых договорных актов. Так, в Договоре о Европейском Союзе не только закрепляется сам факт создания им общеевропейского рынка, но и указывается на то, что Союз «старается обеспечить устойчивое развитие Европы на основе сбалансированного экономического роста и стабильности цен, наличие в высокой степени конкурентоспособной социальной рыночной экономики, стремящейся к полной занятости и социальному прогрессу, а также высокий уровень охраны и улучшения качества окружающей среды» (ст. 3).

Аналогичные положения, свидетельствующие о приоритете экономической составляющей в природе Европейского Союза по сравнению с другими его составляющими, содержатся в Договоре о функционировании Европейского Союза. Его ст. 26 (п. 1) гласит, что «Союз принимает меры по созданию и обеспечению функционирования внутреннего рынка в соответствии с уместными положениями Договоров». При этом поясняется, что «внутренний рынок охватывает пространство без внутренних границ, в котором, согласно положениям Договоров, обеспечивается свободное передвижение товаров, лиц, услуг и капиталов».

В-третьих, создание таможенного союза, который согласно Договору о функционировании Европейского Союза включается в этот Союз и способствует его укреплению и развитию. Принцип таможенного союза в соответствии с действующими нормативами «распространяется на весь товарооборот и предполагает запрещение между государствами-членами таможенных пошлин на импорт и любых равнозначных сборов, а также принятие общего таможенного тарифа в их отношениях с третьими странами».

Пошлины общего таможенного тарифа для всего Евросоюза и государств-членов устанавливает Совет по предложению Еврокомиссии. При этом Комиссия согласно Договору о функционировании Европейского союза должна исходить: а) из необходимости развивать торговлю между государствами-членами и третьими странами; б) эволюции условий конкуренции внутри Союза, «насколько такая эволюция будет приводить к возрастанию конкурентоспособности предприятий»; в) потребностей в снабжении Союза сырьем и

полуфабрикатами, «одновременно заботясь о том, чтобы между государствами-членами не искажались условия конкуренции в отношении конечной продукции»; г) необходимости избегать «серьезных нарушений в хозяйственной жизни государств-членов и обеспечивать рациональное развитие производства и рост потребления в Союзе» (ст. 39).

Договор предписывает Европейскому парламенту и Совету в рамках действующих нормативов принимать меры «по усилению таможенного сотрудничества государств-членов друг с другом и с Комиссией» (ст. 39).

В-четвертых, учреждение в рамках Европейского Союза денежной единицы — евро и проведение сбалансированной денежной политики, способствующей созданию условий для дальнейшего укрепления и развития валютного союза государств-членов и Евросоюза в целом.

Особая роль при этом отводится Европейской системе центральных банков, основные задачи которой состоят: в «определении и осуществлении денежной политики Союза»; проведении валютных операций в соответствии с порядком, предусмотренным действующими нормативными актами; «хранении официальных валютных резервов государств-членов и управлении ими»; «содействии нормальному функционированию платежных систем».

Управление этой системой, состоящей из Европейского центрального банка и национальных центральных банков государств-членов, денежной единицей которых является евро, осуществляют руководящие органы Европейского центрального банка, обладающие исключительными полномочиями санкционировать эмиссию евро.

Говоря о финансовой стороне и сбалансированной денежной политике Евросоюза, способствующих созданию материально-финансовой базы для его укрепления и дальнейшего развития, нельзя не обратить внимание также на «работающий» в этом же направлении ежегодный бюджет Союза, который устанавливается «в соответствии со специальной законодательной процедурой» Европарламентом и Советом, и на «многолетний финансовый рамочный план», который «призван обеспечивать упорядоченное изменение расходов Союза в пределах его собственных ресурсов»¹.

Будучи рассчитанным на долгосрочную перспективу, этот план составляется «на период длительностью не менее пяти лет». Согласно п. 3 ст. 312 Договора о функционировании Европейского Союза финансовый рамочный план «фиксирует суммы ежегодных потолков ассигнований на обязательства по категории расходов и ежегодного потолка ассигнований на платежи». Категории расходов, «число которых ограничено», должны соответствовать «основным сферам деятельности Союза».

В Договоре указывается также на то, что финансовый рамочный план может предусматривать «любые иные положения, которые являются полезными для нормального осуществления ежегодной бюджетной процедуры».

¹ Договор о функционировании Европейского Союза (п. 1 ст. 312).

В-пятых, в целом успешное по ряду показателей проведение институтами Евросоюза общеевропейской политики в сферах его исключительной и совместной с государствами-членами компетенции, такими как транспорт, внутренний рынок, окружающая среда и др.

Это, несомненно, оказывает позитивное влияние на процесс дальнейшего укрепления и развития Европейского Союза, так же как и довольно гибкое осуществление ряда намечаемых и проводимых в его рамках программ, таких как учрежденная в 1999 г. Программа *продвинутого сотрудничества государств-членов*. Суть ее заключается в том, что заинтересованные в дополнении к предусмотренным Договорами мерам интеграционного порядка государства-члены могут обратиться к соответствующим институтам Евросоюза с предложением проведения новых подобных мероприятий.

Гибкость данной программы заключается в том, что она предусматривает возможность разноскоростной европейской интеграции, зависящей от внутреннего потенциала тех или иных государств и, разумеется, от их желания.

Продвинутое сотрудничество может проводиться в любой сфере жизнедеятельности государств-членов, кроме тех областей, которые относятся к исключительной компетенции Евросоюза и общей внешней политике и политике безопасности.

Во избежание излишней фрагментации Союза действующими нормативами устанавливается, что число государств-членов, принимающих участие в том или ином проекте продвинутого сотрудничества, должно быть не менее девяти (из 27 государств-членов).

Будучи направленным в конечном счете на ускорение общеевропейской интеграции и укрепление Евросоюза, сотрудничество должно осуществляться в строгом соответствии с определенными принципами и правилами:

а) оно «не может наносить ущерб внутреннему рынку или экономическому, социальному и территориальному сплочению»;

б) оно «не может служить препятствием или дискриминацией в торговле между государствами-членами либо исказить конкуренцию государств-членов, которые в нем не участвуют». При этом последние не должны препятствовать осуществлению продвинутого сотрудничества теми государствами-членами, которые в нем участвуют;

в) продвинутое сотрудничество «при его установлении» является открытым для всех государств-членов, «с оговоркой о необходимости соблюдения возможных условий», зафиксированных решением, позволяющим приступить к его осуществлению;

г) Еврокомиссия и участвующие в продвинутом сотрудничестве государства-члены «заботятся о том, чтобы содействовать участию как можно большего числа государств-членов» [2: р. 47–137].

Наряду с названными факторами, способствующими укреплению Европейского Союза в настоящем и создающими предпосылки для его развития и совершенствования в будущем, следует указать на такие позитивные моменты, как

«Шенгенские достижения, интегрированные в рамки Европейского Союза». В соответствии с ними государствам-членам «разрешается установить между собой продвинутое сотрудничество в сферах, которые подпадают под действие определенных Советом положений, составляющих Шенгенские достижения». Данное сотрудничество оговаривается в специальном Протоколе к Лиссабонскому договору, «проводится в правовых и институциональных рамках Европейского Союза и при соблюдении уместных положений договоров».

Среди факторов, способствующих укреплению и развитию Евросоюза в настоящем и вместе с тем создающих основу для его функционирования в будущем, имеется также ряд других объективных и субъективных, перво-степенных и второстепенных, внутрисоюзных и внешних обстоятельств, проявляющихся в самых различных сферах жизнедеятельности Евросоюза и формирующих его Сообщества. Глубокое и разностороннее изучение каждого из них требует отдельного монографического рассмотрения. Это же касается и негативных факторов.

В системе факторов, оказывающих воздействие на Европейский Союз, наряду с позитивными важное значение для настоящего и будущего данного надгосударственного образования имеют *негативные факторы*. Анализ современной европейской действительности показывает, что они многочисленны и разнообразны. Однако среди них, так же как и среди позитивных факторов, выделяются основные, в значительной мере преопределяющие не только настоящее, но и будущее Европейского Союза. *Во-первых, это слабость фундаментальных общеевропейских ценностей по сравнению с национальными ценностями государств-членов*, на основе которых должно строиться стабильное настоящее и уверенное будущее данного надгосударственного образования [4: р. 11–20]. В противном случае, несмотря на оптимистические официальные декларации и усилия «брюссельской бюрократии», направленные на создание «единого и нерушимого» Союза, последний так и останется не чем иным, как политическим, торговым, таможенным, финансовым и иным «материально-техническим», но отнюдь не единым социально-политическим или культурным образованием.

Евросоюз согласно новой редакции Договора о нем (п. 5 ст. 3) формирует и защищает общеевропейские ценности, однако объем, масштаб и уровень этих ценностей в настоящее время, как свидетельствует социально-политическая практика и социологические исследования, несравнимо ниже объема, масштаба и уровня национальных ценностей [5: р. 138–143]. Подавляющее большинство граждан национальных государств-членов общеевропейским ценностям предпочитают свои, сложившиеся в течение многих столетий исторические, культурные и иные национальные ценности.

Гражданство Евросоюза и принадлежность к Союзу «своих» государств рассматриваются и оцениваются национальным сообществом, как показывают социологические опросы, не с позиций участия граждан в формировании или

их причастности к формирующимся общеевропейским ценностям, а исключительно в силу сугубо прагматичных экономических, финансовых, социальных и иных причин. Граждане Евросоюза, констатируют исследователи, в большинстве своем не считают себя «ни в социальном, ни в психологическом смысле» европейцами, не идентифицируют себя со всей Европой. Преследуя повседневные житейские цели, связанные с их пребыванием как граждан в Евросоюзе, на вопрос «Что значит для Вас быть гражданином Евросоюза, чем привлекает Вас Европейский Союз?» 51 % из них отвечают — «правом на свободу перемещения»; 57 % — «правом на труд»; 32 % — «возможностью на получение медицинского обеспечения»; 42 % — «надеждой на получение образования» и т. д.

Небезынтересно при этом, в плане рассматриваемой темы, касающейся факторов воздействия на Евросоюз, отметить, что при проведении социологических опросов среди граждан Евросоюза в 2006 г. 10 % из них вообще не могли ответить на вопрос о том, что дает им гражданство Европейского Союза. В то же время более 60 % опрошенных связывают свое пребывание в Евросоюзе с решением таких вопросов, которые довольно успешно решаются и вне Союза. Речь идет об изучении второго, иностранного, языка, необходимого, как считают 34,9 % респондентов, «для работы», и 76,4 % — «для решения различных социальных проблем» [5: р. 147–149].

Говоря о слабости фундаментальных общеевропейских ценностей как негативном факторе, влияющем на настоящее и будущее Европейского Союза, а также о мотивации граждан в отношении данного надгосударственного образования, нельзя не согласиться с теми западными авторами, которые считают, что «судьба Евросоюза в конечном счете будет зависеть от того, как рядовые граждане будут ощущать роль объединенной Европы в их личной жизни».

В силу того, рассуждают исследователи, что в государствах-членах политические деятели, оказывающие влияние на процесс развития интегрированной Европы, вынуждены прислушиваться к мнению своих избирателей — граждан национальных государств и Союза, то в зависимости от уровня их поддержки или, наоборот, отрицания ими «европейской идентичности, в решающей степени будет зависеть будущее объединенной Европы».

Во-вторых, это слабость реальной социальной опоры Европейского Союза и его институтов по сравнению с национальными феноменами. Данный фактор, отнюдь не способствующий укреплению и развитию Евросоюза, существует не сам по себе, а в тесной взаимосвязи и взаимодействии с другими аналогичными ему по своему характеру и направленности факторами. Речь идет об отсутствии объединяющих всех европейцев фундаментальных принципов, целей, ценностей и идей; о весьма слабых гарантиях на уровне Евросоюза декларируемых в национальном и наднациональном законодательстве социально-экономических прав и свобод; построении и функционировании Евросоюза, по справедливому замечанию Президента Чехии В. Клауса, «вовсе не на идее свободы, а на идее регулирования» [1: р. 4]; периодических кризисах, потрясаю-

щих как Евросоюз в целом, так и входящие в него государства-члены; высоком уровне безработицы во многих государствах-членах.

В-третьих, это несоответствие, а во многих случаях противоречие интересов Евросоюза в целом как носителя наднациональных интересов интересам государств-членов-носителей национальных интересов. Имея объективный характер, несовпадения и противоречия наднациональных и национальных интересов проявляются фактически во всех сферах жизнедеятельности Евросоюза и входящих в него государств-членов. Разница лишь в том, что в одних сферах они проявляются периодически, а в других — систематически, в одних сферах они обладают временным характером, а в других — постоянным, наконец, в одних сферах они имеют локальный, тактический, а в других — глобальный или региональный, стратегический характер.

Подобного рода несовпадения и противоречия наднациональных и национальных интересов возникали и возникают, например, в сфере финансовых отношений. Хотя, согласно действующим в Евросоюзе нормативам, Европарламент и Совет, выражая наднациональные интересы, «без ущерба полномочиям Европейского центрального банка» и «в соответствии с обычной законодательной процедурой устанавливают меры, необходимые для использования евро в качестве единой денежной единицы», некоторые государства-члены (Великобритания, Норвегия и Дания), руководствуясь своими национальными интересами, далеко не совпадающими в данном случае с наднациональными интересами, предпочли сохранить и впредь использовать собственную национальную валюту. Аналогичная ситуация, связанная с несовпадением или противоречием наднациональных интересов национальным, возникает и в других сферах жизнедеятельности Евросоюза, в частности, в области, связанной с *иммиграцией* [2: р. 47].

Отражая на формально-юридическом уровне свои интересы, Евросоюз в соответствии с Договором о функционировании Европейского Союза «развивает общую иммиграционную политику», которая стремится обеспечить «справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах-членах, а также предотвращение нелегальной иммиграции, торговлю людьми и усиленную борьбу с ними» (ст. 79). Однако, как показывают недавняя высылка цыган из Франции в Румынию и Болгарию и ужесточение законодательных мер в Италии по отношению к румынам и другим мигрантам, общая политика и интересы Евросоюза в данной области существенно расходятся с политикой и интересами данных государств.

Подобные примеры расхождения и противоречия наднациональных интересов с национальными имеют место и в других сферах жизнедеятельности Евросоюза. Эти примеры свидетельствуют: а) о далеко не простом пути развития Евросоюза, где, по заключению экспертов, государства играют центральную роль и соответственно «доминируют национальные интересы» [7: р. 17] в настоящем и не менее сложном его развитии в будущем; б) своеобразном разделении между Евросоюзом и государствами-членами не только ролей, но и функций, согласно

которому первый по отношению ко вторым проявляет и осуществляет свое верховенство в значительной мере *формально-юридически*, а вторые воздействуют на него *фактически*; в) снижении уровня эффективности Евросоюза по мере нарастания такого рода несовпадений и противоречий между представляемыми им наднациональными интересами и национальными интересами и, как следствие, о снижении уровня доверия к нему среди европейцев.

О последнем свидетельствуют многие факторы, в том числе периодически проводимые в государствах-членах социологические опросы населения. Согласно им, если уровень доверия к Евросоюзу и его гражданству, например, в Великобритании в 1990-е гг. достигал 58 % среди опрошенных, то в 2004 г. эта цифра снизилась ровно наполовину и равнялась 29 %; во Франции соответственно — 75 % и 43 %; в Германии — 74 % и 45 %; в Италии — 83 % и 54 %; в Португалии — 80 % и 55 %; в Испании — 79 % и 64 % [8: р. 47].

В большинстве государств-членов в данный период наблюдалось падение доверия к Евросоюзу и его гражданству, что, несомненно, затрудняет его развитие в настоящем и существенно ограничивает перспективы его развития в будущем. При этом сложившаяся к настоящему времени ситуация существенно не меняется от того, что жители трех государств-членов (Австрии, Швеции и Финляндии), вступивших в Союз только в 1995 г., хотя и незначительным числом голосов (от 10 % до 8 %), но поддержали в конце 1990-х гг. Евросоюз и его гражданство.

В-четвертых, это исторически сложившиеся на протяжении многих веков и поныне сохранившиеся на генном уровне между европейскими государствами, создавшими в конце XX в. Союз, элементы подозрительности и определенного недоверия не только по отношению к третьим государствам, таким как Россия или Китай, не говоря уже о современном Иране и других мусульманских странах, но и по отношению друг к другу. Речь при этом идет не только о сфере безопасности государств-членов, как это зачастую принято считать, где определенный уровень их недоверия друг к другу не позволяет в Европе создать единые вооруженные силы и единую оборонительную систему. Имеются в виду и другие сферы жизнедеятельности Союза и образующих его государств, в частности таможенная, налоговая, финансовая.

Определенное недоверие и элементы подозрительности государств-членов друг к другу особенно четко проявились в период недавнего финансового кризиса, когда одни государства-члены (например, Германия), подозревая других (в частности, Грецию) в непропорциональном расходовании бюджетных средств, категорически отказывались, без выполнения жестких предварительных условий, оказывать финансовую помощь этой стране, попавшей в наиболее трудную ситуацию.

Признавая давно известный факт, наиболее ярко высветившийся в период последнего экономического и финансового кризисов, что «Европа тонет в проблемах», глава Еврокомиссии Ж.М. Баррозу в очередном обращении к Европарламенту и государствам-членам в сентябре 2010 г. вынужден был

заявить, что «для Европы наступил момент истины. Европа должна показать, что способна не больше, чем на 27 разных национальных решений. Нам нужно либо выплывать вместе, либо тонуть по отдельности».

Среди подобного рода явлений исследователи называют такие:

а) ограниченность демократии, наличие постоянного ее «дефицита» в Евросоюзе как «общевропейской политической системе». Согласно социологическим опросам от 38 % до 44% граждан «совсем не удовлетворены состоянием демократии в Европейском Союзе» [6: р. 257–259];

б) рост безработицы, достигавшей в последние годы, например, в Испании, 15 % и более. Несмотря на призывы Баррозу и других лидеров Евросоюза создать для борьбы с безработицей «список вакансий по странам ЕС, чтобы привлекать на свободные места работников со всего Союза, а не замыкаться в рамках национальных рынков труда», ситуация в данной сфере принципиально не изменилась. Европа в этом смысле, констатируют исследователи, как была, так и остается «великой иллюзией» (the grand illusion);

в) проблемы достижения высокого уровня профессионализма и эффективности управления в Евросоюзе. При чем речь идет не только об экономической сфере, о необходимости «усиления экономического управления в масштабе Союза», к чему неоднократно призывал Председатель Еврокомиссии, но и о других сферах, где Евросоюз располагает исключительной или совместной с государствами-членами компетенцией.

Проблемы эффективной управляемости Евросоюзом значительно возрастают по мере расширения его географических, экономических, политических и иных границ [3: р. 41]. В связи с этим аналитики все чаще задаются вопросом о допустимых с точки зрения эффективности и оптимальности Союза пределах его расширения, а также о самодостаточности тех трех «копенгагенских критериев» в виде признания «универсальных прав человека», наличия развитой рыночной экономики и применения общевропейского права (права Евросоюза), на основе которых в настоящее время решается вопрос о принятии новых государств в данное общевропейское объединение. Ведь кроме экономики, прав человека и права Евросоюза как критериев, сетуют авторы, есть и другие феномены, имеющие весьма важное значение для настоящего и будущего Евросоюза, такие как культура, религия, ментальность, духовность и т. д. [10].

Кроме названных явлений, порождающих евроскептицизм и в определенной мере предопределяющих различные стороны и аспекты настоящего и будущего Европейского Союза, следует обратить внимание, по примеру западных авторов, на все более проявляющийся по мере развития Евросоюза *брюссельский бюрократизм*; периодически дающие о себе знать в различных государствах-членах *национализм и расизм*; нерешенность в рамках Союза многих социально значимых проблем и *необеспеченность социально-экономических прав граждан*; *растущее недоверие европейцев к Союзу и его институтам*, оказавшимся неспособными во время кризисных ситуаций и в обычное время оперативно и эффективно решать назревшие проблемы, и др. [9: р. 67–205].

Анализируя данные и другие факторы, оказывающие негативное влияние на настоящее и будущее Евросоюза, и сравнивая их с позитивными факторами, можно сделать не претендующий «на истину в последней инстанции» вывод о том, что «светлое будущее» Евросоюза и его правовой системы видится лишь в его экономико-финансовой, торговой, материально-технической, технологической и иных подобных сферах. В гораздо меньшей степени это относится к политической, военной, социальной («единая Европа — единый народ»), культурной и другим, исторически идентифицирующим страну и народ сферам.

Литература

1. Время новостей. 2009. 14 октября.
2. Договор о функционировании Европейского Союза (п. 1 ст. 138, 312, 326, 327). В редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.
3. *Dieringer J.* Between National Sovereignty and Political Union: How to Overcome Deadlock in the European Union? // *Overcoming the EU Crisis: EU Perspectives after the Eastern Enlargement* / Eds. by K. Ferencz. Budapest, 2007. P. 71–90.
4. *European Constitutional Values and Cultural Diversity* / Eds. F. Palermo, G.N. Toggenburg. Bolzano, 2003. 117 p.
5. *Fligstein N.* Euroclash. The EU, European identity and the future of Europe. Oxford, 2008. 279 p.
6. *Holzhacker R.* Democratic Legitimacy and the European Union // *European Integration*. 2007. Vol. 29. № 3. P. 257–269.
7. *McGarry J., Keating M., Moore M.* European Integration and the Nationalities Question // *European Integration and the Nationalities Question* / Eds. by J. McGarry, M. Keating. N. Y., 2006. P. 1–20.
8. *Murray P.* The European Transformation of the Nation State // *Europe: Retiling the Boundaries* / Eds. by P. Murray, L. Holmes. Sydney, 1998. P. 43–61.
9. *Taylor P.* Continuity and Change in EU Law / Eds. by A. Arnulf, P. Eckhout, T. Tridimas. Oxford, 2008. P. 67–205.
10. *Timmermann H.* Were do the Boundaries of Europe Integration Lie? // *The Federalist Debates Papers on Federalism in Europe and the World*. 2009. № 2. P. 75–127.
11. *Bell M.* Racism and Equility in the European Union. Oxford, 2008. 227 p.
12. *The State of European: Union. With US or against US? European Trends in American Perspective* / Ed. by C. Parsons, N. Jabko. Oxford, 2005. 468 p.

References

1. Vremya novostej. 2009. 14 oktyabrya.
2. Dogovor o funkcionirovanii Evropejskogo Soyuza (p. 1 st. 138, 312, 326, 327). V redakcii Lissabonskogo dogovora ot 13 dekabrya 2007 g.

E.M. Deryabina

**The Determinants of the Future of the European Union
and its Legal System**

This article analyzes positive and negative factors that have a permanent impact on the European Union and its legal system in the present time and emerging trends of development in the future.

Key-words: European Union; legal system; positive and negative factors.

А.В. ЛЬВОВ

Образ идеального гражданина в учении Пифагора (часть II)

В статье сделана попытка реконструкции пифагорейского идеала гражданина.

Ключевые слова: Пифагор; пифагорейцы; идеальный гражданин; *dike*; равенство; умеренность; дружба.

В отношении государственной жизни Пифагору приписывают также честь быть создателем системы гражданского воспитания. Великий философ и его ученики, видимо, одни из первых заложили основы «аристократии духа», в соответствии с которой обладать властью, управлять и обучать должны люди добродетельные, рассудительные, опытные и достойные. Основанная на базе идеи всеобщего, божественного, космического порядка, «аристократия духа» отражала мысль о необходимости следовать универсальным, сакральным нормам для водворения блага и утверждения *dike* [10: IX, с. 46; XVII, с. 129–130; XXVIII, с. 137; XXX, с. 174]. Великий философ полагал, что глупо обращать внимание на мнение любого человека, важнее обратить внимание на то, кто этот человек. Когда мнения толпы противостоят истине философа, то последнее значительно перевешивает первое. Поэтому правильное понимание дано немногим, знающим людям. С другой стороны, полагал Пифагор, столь же неразумно презирать любое чужое мнение, настаивая на собственной правоте. Тот, кто поступает подобным образом, как правило, глупый, неисправимый невежа. Таким образом, благоразумие проявляется как благочестие — когда каждому воздается в зависимости от его достоинства, проявляется должное уважение и, главное, утверждается божественная *dike* [10: XXXI, с. 200].

Обращает Пифагор внимание и на то, что человек всегда нуждается в руководстве и опоре. «Живое существо, оставленное в одиночестве и пренебрежении, быстро впадает в порочность и низость», поэтому действия человека должны умеряться законами и обычаями, которые поддерживают как руководители полиса, так и сам гражданский коллектив в целом. По мысли Пифагора, из человеческих страстей, желание — самое опасное, так как «оно ни на чем не останавливается и уводит в бесконечность». Кроме того, желания разнообразны и противоречивы [10: XXXI, с. 203, 206–207]. В связи с этим воспитанию граждан полис должен уделять максимальное внимание. Правильное воспитание является гарантией сплоченности гражданской общины и действия закона. Пифагора возмущают граждане, которые со всевозможной тщательностью, заботой и терпением выращивают собак или птиц,

а к рождению и воспитанию собственных детей относятся легкомысленно, непредусмотрительно, а порой, равнодушно [10: XXXI, с. 212–213].

Крепости полисного коллектива граждан способствует и дружба, которой Пифагор и его ученики придавали важнейшее значение. Уже древние авторы приписывали Пифагору множество изречений на эту тему: «у друзей все общее», «друг — это второе я» и другие. Он определяет добродетель как лад, гармонию, здоровье, всякое благо, обожествляет ее. Дружба же является, по мысли философа, равенством ладов» [2: VIII, с. 33; 7: с. 33; 10: XXIX, с. 162]. Говоря о мировой гармонии, согласии между богами и людьми, местными жителями и чужестранцами, членами гражданской общины, родственниками и т. п., Пифагор все это в целом именуется общим понятием «дружба», которое, если верить легенде, он первым ввел в обращение [10: XVI, с. 69–70].

Определив дружбу как равенство, присущее гармонии мира, Пифагор призывает изгонять из нее дух соперничества и вражды, утверждая вместо этого взаимное доверие, честность, миролюбие и доброжелательство. Если пифагорейцы всячески избегали поддерживать дружеские отношения с посторонними, то дружбу между собой свято хранили в течение многих поколений [10: XXII, с. 101–102; XXXIII, с. 230–233]. Порфирий и Ямвлих передают историю Аристоксена о том, как тиран Дионисий решил испытать дружбу пифагорейцев Финтия и Дамона. Финтия ложно обвинили в заговоре против Дионисия и приговорили к смерти. Выслушав приговор, Финтий попросил предоставить ему время до конца дня, чтобы уладить перед смертью свои домашние дела. Поручителем в том, что он вернется, Финтий просил назначить его друга Дамона. Дамон, узнав о беде, постигшей его товарища, с готовностью представил себя в поручители. Дионисий согласился на это, будучи убежден в том, что Финтий не вернется и бросит своего друга на произвол судьбы. Однако на закате Финтий пришел во дворец тирана и выразил готовность принять назначенную ему казнь. Дионисий, покоренный такой верностью, просил друзей принять его третьим в их дружеский союз. Но Финтий и Дамон наотрез отказали тирану [7: с. 59–60; 10: XXXIII, с. 234–236].

Другая история о дружбе пифагорейцев еще более показательна, так как члены пифагорейского братства помогали даже тем, кого никогда не видели и не знали, руководствуясь правилом Пифагора, буквально гласившим — «не преломляй хлеб». Смысл его в том, что друзья всегда едят от одного куска, а того, что объединяет людей, не нужно делить. [2: VIII, с. 35] Согласно этой истории, один пифагореец заболел в пути и был взят в дом хозяином постоялого двора, который, не жалея своих средств, накормил изголодавшегося путника, пригласил врача, купил необходимые лекарства и ухаживал за больным. Когда же стало ясно, что надежд на выздоровление нет и болезнь зашла слишком далеко, умирающий пифагореец начертил на доске знак и попросил хозяина после его смерти поместить эту доску на дороге у ворот его постоялого двора. Пифагореец сказал, что рано или поздно кто-либо из его товарищей увидит начертанный им знак и, постучав в ворота дома, спросит о его значении. Тогда пусть хозяин, оказавший ему помощь и

заботу, за которую сам умирающий уже не сможет ему отплатить, расскажет все, что случилось, и получит заслуженное вознаграждение. Хозяин не очень поверил этому, но после смерти своего гостя стал ежедневно выставлять доску с нарисованным знаком у ворот своего постоянного двора. Прошло много времени, но однажды мимо проходил один из пифагорейцев. Он увидел знак и спросил хозяина о его значении. Хозяин рассказал все о случившемся и получил за свою доброту и гостеприимство заслуженную награду, которая намного превысила затраченные им деньги [10: XXXIII, с. 237–238].

Исключительная честность пифагорейцев и их верность данному слову также вошла в легенды. Так, согласно одной из них, Лисид, выходя из храма, встретил своего друга Эврифаму. Эврифам попросил Лисида подождать его, пока он будет молиться. Лисид обещал подождать друга. Но случилось так, что, помолившись, Эврифам глубоко задумался о чем-то, забыл о Лисиде и вышел из храма через другие двери. Лисид терпеливо ждал своего друга весь оставшийся день, ночь и большую часть следующего дня. Эврифам вспомнил о нем только тогда, когда Лисид не пришел на следующий день в пифагорейскую школу. Вернувшись к храму, Эврифам увидел спокойно ожидающего его Лисида [10: XXX, с. 185]. Подобных историй уже в древности было настолько много, что, как пишет в своем сочинении Ямвлих, «если бы кто-нибудь стал излагать все случаи общения пифагорейцев друг с другом, то он превзошел бы объем и должную меру этой книги» [10: XXVII, с. 127–128].

Главной же целью, к которой стремился Пифагор, было, по его собственному выражению, стремление «наставить душу к добру», потому что только так человек может быть подлинно счастлив. Великий философ предписывал своим ученикам каждый раз, возвращаясь в свой дом, задавать себе три вопроса: Что я сделал? Чего я не сделал? Что мне осталось сделать? (по другой версии вопросы формулировались так: Что я совершил? В чем я согрешил? Чего я не исполнил?) [7: с. 40; 9: VIII, с. 32].

Так Пифагор ориентирует человека на стезю гражданской добродетели, активной этико-политической деятельности «аристократии духа» во имя общего блага. Как пишет он в письме Анаксимену, приводимом Диогеном Лазертским: «...если вы, лучшие люди, покинете города свои, то весь порядок в них разрушится... Не всегда хорошо вперяться умом в эфир — лучше бывает принять заботу об отечестве. Я ведь тоже не весь в моих вещаниях — я и в тех войнах, какими ходят друг на друга италийцы» [2: VIII, с. 49–50]. Заметим, что Пифагор, возможно, не только учил, но все же принимал непосредственное участие в политике [2; 3: XII, с. 9; 8: XIV, с. 16; 9: XX, с. 4; 10: XXXII, с. 220–221; см. также: 1: с. 100–102, 107–108].

Великий философ внушает гражданам, избранным на государственные должности, мысль, что они владеют своим отечеством как общим достоянием, которые гражданский коллектив вверил им для разумного и справедливого управления. Поэтому, утверждает Пифагор, и управлять следует с таким тща-

нием и ответственностью, с каким управляют своим хозяйством, чтобы передать его затем потомкам. Правящие должны служить образцом для сограждан в умеренности, благоразумии, самодисциплине. Быть объектами созерцания прекрасного и гармоничного. Они должны создавать условия, при которых граждане не боялись бы закона, а сами стремились к справедливости. «Ведь люди, понимая, что всякое место в мире нуждается в справедливости, создали миф о том, что одно и то же место занимает при Зевсе — Фемида, при Плутоме — Дике, а в городах — закон, чтобы тот, кто поступает несправедливо по отношению к установлениям, оказывался тем самым нарушителем всего миропорядка» [10: IX, с. 46–49].

Хотя сам Пифагор не занимал государственных должностей, многие его ученики были государственными деятелями. Разумеется, пифагорейский союз нельзя представить организацией, подчинивший своей власти целый ряд итальянских полисов. Речь может идти об индивидуальном участии пифагорейцев в их политической жизни [1: с. 112–115; 4: с. 31; 8: VI, с. 1, 12; VII (III), с. 5; XII, с. 39; 11: с. 114–115; 12: р. 94]. Заметим, что вопрос относительно аристократической или демократической позиции Пифагора и его учеников, по сей день остается спорным [2: VIII, с. 3; 16; 7: с. 7; 8: VI (III), с. 4; VIII (VII), с. 1; 9; 10: VII, с. 33; XXXV, с. 254–255; 21; см. также: 1: с. 101–102, 107–109 и сл.; 5: с. 144–151; 12: р. 58]. После смерти Пифагора и разгрома пифагорейских общин усилиями его учеников братство все же было возрождено [2: VIII, с. 39–40, 49; 6: II, с. 39, 114–116; 7: с. 54–57; 8: VIII (VII), с. 1; 10: XXXV, с. 248–253 и сл.]. Если верить источникам, пифагорейский союз просуществовал довольно долго. Установления Пифагора исполнялись его последователями еще в течение двух веков (до ок. 300 г. до н. э.) [2: VIII, с. 45].

Что касается политической теории Пифагора и его учеников, то думается, что из скептического отношения к ней, вызванного состоянием источников, не следует делать далеко идущие негативные выводы. Они стояли у самых истоков процесса создания рациональной политической теории, опирались в большей степени на древние культовые обычаи и традиции. Кроме того, само отсутствие единой политической программы или теоретического учения не может послужить достаточным основанием для заключений о том, что ни Пифагор, ни его ученики никак не связывали своего участия в политике, не имели в рамках своей политической деятельности никаких масштабных, хотя, возможно, и сугубо религиозно-этических целей, не пытались конструировать идеал гражданина и человека.

Литература

1. Гуторов В.А. Античная социальная утопия. Л.: ЛГУ, 1989. 288 с.
2. Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М.: Мысль, 1979. 620 с.

3. *Диодор Сицилийский*. Историческая библиотека. СПб.: Алетея, 2005. 377 с.
4. *Жмудь Л.Я.* Пифагор и его школа. Л.: Наука, 1990. 192 с.
5. *Кессиди Ф.Х.* От мифа к логосу. М.: Мысль, 1972. 312 с.
6. *Полибий*. Всеобщая история. Т. 1. СПб.: Наука-Ювента, 1994. 412 с.
7. *Порфирий*. Жизнь Пифагора // Диоген Лаэртский. О жизни, учениях и изречениях знаменитых философов. М.: Мысль, 1979. С. 449–461.
8. *Страбон*. География. Л.: Наука, 1964. 944 с.
9. *Юстин Марк Юниан*. Эпитома сочинения Помпея Трога «Historiae Philippice». СПб.: СПбГУ, 2005. 493 с.
10. *Ямвлих*. О Пифагоровой жизни. М.: Алетея, 2002. 192 с.
11. *Янков В.А.* Истолкование ранней греческой философии. М.: РГГУ, 2011. 852 с.
12. *Fritz K. von Pythagorean Politics in Southern Italy*. N.Y., 1977 (репринт изд. 1940). 205 p.

References

1. *Gutorov V.A.* Antichnaya social'naya utopiya. L.: LGU, 1989. 288 s.
2. *Diogen Lae'rtskij*. O zhizni, ucheniyax i izrecheniyax znamenity'x filosofov. M.: My'sl', 1979. 620 s.
3. *Diodor Sicilijskij*. Istoricheskaya biblioteka. SPb.: Aleteja, 2005. 377 s.
4. *Zhmud' L.Ya.* Pifagor i ego shkola. L.: Nauka, 1990. 192 s.
5. *Kessidi F.X.* Ot mifa k logosu. M.: My'sl', 1972. 312 s.
6. *Polibij*. Vseobshhaya istoriya. T. 1. SPb.: Nauka-Yuventa, 1994. 412 s.
7. *Porfirij*. Zhizn' Pifagora // Diogen Lae'rtskij. O zhizni, ucheniyax i izrecheniyax znamenity'x filosofov. M.: My'sl', 1979. S. 449–461.
8. *Strabon*. Geografiya. L.: Nauka, 1964. 944 s.
9. *Yustin Mark Yunian*. E'pitoma sochineniya Pompeya Troga «Historiae Philippice». SPb.: SPbGU, 2005. 493 s.
10. *Yamvlix*. O Pifagorovoj zhizni. M.: Aleteja, 2002. 192 s.
11. *Yankov V.A.* Istolkovanie rannej grecheskoj filosofii. M.: RGGU, 2011. 852 s.
12. *Fritz K. von Pythagorean Politics in Southern Italy*. N.Y., 1977 (reprint izd. 1940). 205 p.

A.V. Lvov

The Image of an Ideal Citizen in Pythagoras' Doctrine

The article presents an attempt of reconstruction of Pythagorean's ideal of a citizen.

Key-words: Pythagoras; Pythagoreans; an ideal citizen; dike; equity; moderation; friendship.

А.С. Туманова

Организационно-правовое обеспечение беженства в годы Первой мировой войны¹

В статье исследуется комплекс организационных и правовых мероприятий, предпринятых правительством и гражданским обществом Российской империи с целью формирования системы государственно-общественного попечения о беженцах. Положения и выводы статьи базируются на широкой источниковой базе.

Ключевые слова: беженство; гражданское общество; Особое совещание; политика попечения о беженцах.

Вступление России в Первую мировую войну породило серию социальных вопросов, одним из которых было беженство — исход населения из мест проживания в связи с угрозой жизни от неприятеля. Наряду с добровольным оставлением мест своего жительства существовали также факты выселения жителей из районов военных действий по распоряжению военных или гражданских властей. Действующим законодательством собственно беженцы и выселенцы объединялись в единую категорию, именуемую «беженцы». Согласно ст. 1 «Положения об обеспечении нужд беженцев» от 30 августа 1915 г., беженцами признавались «лица, оставившие местности, угрожаемые неприятелем или им уже занятые, либо выселенные распоряжением военных или гражданских властей из района военных действий, а также выходцы из враждебных России государств». Лица, высланные из района военных действий под надзор полиции, к категории беженцев не принадлежали [2].

Основную массу беженцев в Российской империи составляли выходцы с западного театра военных действий. С лета 1914 г. и до весны 1915 г., когда основные сражения происходили в Привислинском крае, в стране преобладало стихийное беженство, носившее добровольный характер, а общая численность перемещенных людей не превышала нескольких сотен тысяч человек, большинство которых расселилось в прифронтовой полосе. Весной 1915 г., когда противник перешел в наступление на Западе России и в Галиции, наряду со стихийным беженством началось принудительное выселение военным командованием и гражданскими властями сельского населения призывного возраста, евреев и др. Сначала переселяли в рамках губерний в восточные их уезды, затем — в соседние губернии, наконец — во внутренние губернии России для разгрузки прифронтовой местности от избыточного населения. В июле – августе 1915 г. массовое прибытие беженцев с западного театра

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 12-03-00626).

военных действий в тыловые губернии Российской империи достигло своего максимума и завершилось в ноябре – декабре 1915 г. К середине сентября 1915 г. в различных губерниях находилось около 750 тыс. беженцев, в следующие 3,5 месяца маршрутные поезда вывезли на восток еще свыше 2 млн. человек [10: с. 134–135]. Таким образом, летом – осенью 1915 г. беженство приобрело в России характер серьезного социального бедствия.

Численность беженцев в Российской империи времени Первой мировой войны до сих пор точно не установлена. По данным А.Н. Курцева, общая численность беженцев и перемещенных людей (с учетом беженцев-мужчин, мобилизованных в армию, незарегистрированных и др.) составляла к октябрю 1917 г. 5 млн. человек [10: с. 140]. По подсчетам академика Ю.А. Полякова, беженцев было 7,5 млн. человек [9: с. 100].

Разрешением проблем, связанных с беженством, таившим угрозу здоровью, семейным устоям, общественной нравственности как переселявшихся, так и окружавших их людей, занимались государство (в лице главноуполномоченных по устройству беженцев на Северо-Западном и Юго-Западном фронтах, Особого совещания по устройству беженцев при МВД), органы местного самоуправления (в лице комитетов помощи беженцам при земских и городских управах) и добровольные организации. Можно говорить о своеобразной государственно-общественной организации беженского дела, в которой общественная составляющая играла заметную роль.

Содержание политики государственного попечения о беженцах определило «Положение об обеспечении нужд беженцев», утвержденное императором 30 августа 1915 г. Именно в конце лета 1915 г., когда миграции беженцев приобрели массовый характер, в правительственных кругах была осознана потребность в создании общероссийского государственного органа, способного решать «беженский вопрос». Ключевую роль планировалось предоставить Министерству внутренних дел и его местным органам, а для координации действий создать при МВД Особое совещание по устройству беженцев. Оно становилось высшим консультативным органом МВД в области решения «беженского вопроса», призванным к обсуждению и объединению мер по обеспечению нужд беженцев и к осуществлению общего наблюдения за их реализацией. На правах временного департамента при МВД был создан отдел по устройству беженцев.

«Положением об обеспечении нужд беженцев» от 30 августа 1915 г. деятельность по упорядочению движения беженцев, по снабжению их необходимыми пропитанием и врачебной помощью в пути и устройству в местах водворения была признана вопросом «государственной важности», составлявшим «заботу правительственной власти». В ст. ст. 10–18 Положения определялась сфера правомочий Особого совещания. В него входили по семь членов от Государственной думы и Государственного совета, по одному представителю от министерств военного, иностранных и внутренних дел, финансов, народного просвещения, путей сообщения, торговли и промышленности,

Главного управления землеустройства и земледелия, главноуполномоченные по устройству беженцев, а также по одному представителю от Всероссийских земского и городского союзов, национальных и иных организаций, обслуживающих беженцев. Председательствовал в Совещании министр внутренних дел, а все заинтересованные государственные ведомства, учреждения и должностные лица были призваны содействовать его работе.

В губерниях главенствующее положение в деле руководства беженским делом играли губернаторы. Будучи верховными представителями МВД на местах, они фактически являлись там главными координаторами оказания помощи беженцам (ст. 2, 4). Между тем непосредственное попечение о беженцах было предоставлено органам местного самоуправления — земствам и городским думам, которым разрешалось создавать особые комитеты с участием местных деятелей и беженцев для руководства работой по обустройству беженцев (ст. 22) [3].

Установленное Положением 30 августа разделение полномочий между МВД и органами местного самоуправления в оказании помощи беженцам получило критическую оценку части российской общественности. Предполагалось, что земские и городские учреждения станут исполнителями распоряжений МВД в отношении беженцев, однако достаточных рычагов влияния на эти распоряжения они не получили. Правительство же, напротив, приобрело возможность использовать имевшиеся у земств и городов резервы, а также подчиненные им национальные общества [14: с. 39–40].

Поскольку в первый год войны правительство занимало преимущественно пассивную позицию в «беженском вопросе», государственные органы по оказанию помощи беженцам сложились значительно позже общественных. В военное время в Российской империи была создана сеть общественных организаций, призванных сгладить негативные последствия беженства как системной проблемы российского общества. Значительная их часть была образована еще в 1914 г., однако расцвет их деятельности пришелся на вторую половину 1915–1916 гг., когда «беженский вопрос» приобрел наибольшую остроту. Характерной чертой беженских обществ была сплоченность, стремление к объединению усилий и распределению сфер деятельности, к индивидуализации оказываемой помощи. Это было вызвано желанием общественности оказать помощь максимальному числу нуждавшихся.

Центральным органом по оказанию помощи беженцам в России являлся Комитет его императорского величества великой княжны Татьяны Николаевны для оказания временной помощи пострадавшим от военных бедствий (Татьянинский комитет). Он был учрежден 14 сентября 1914 г. высочайшим повелением и на основании специального Положения, явившегося первым нормативным актом, определявшим основы организации беженского дела в России в годы Войны. С сентября 1914 г. по август 1915 г., до создания Особого совещания по беженцам, Татьянинский комитет являлся центральным органом попечения о нуждах беженцев в Российской империи, наделенным высоким кредитом доверия власти.

В Положении о Комитете определялся государственно-общественный характер этой организации. Комитет состоял под почетным председательством великой княжны Татьяны Николаевны (ст. 1) из председателя, вице-председателя и членов, назначаемых великой княжной с соизволения императрицы Александры Федоровны (ст. 2). Помимо членов, в заседаниях Комитета участвовали представители министерств: внутренних дел, военного, путей сообщения и финансов (ст. 3). Комитет был уполномочен оказывать временную помощь лицам, впавшим в нужду вследствие бедствий, вызванных военным временем, в пределах их постоянного места жительства либо временного пребывания. Помощь распространялась как на лиц, которые остались в месте своего жительства, так и вынужденных покинуть его по требованию властей или другим, связанным с Войной, причинам (ст. 6). Комитет оказывал различные виды помощи: от выдачи пособий беженцам до их трудоустройства (ст. 7). Финансировался Комитет из частных пожертвований и ассигнований государственного казначейства (ст. 8). Он наделялся также правом открывать местные отделения (ст. 9) [1].

Названный по имени своего патрона, второй царской дочери Татьяны, Комитет был ориентирован поначалу на призрение раненых солдат. Вскоре он взял на себя обязанность помогать беженцам и даже потеснил Земский и Городской союзы в деле их регистрации. Комитет ведал единовременной помощью беженцам, содействовал отправлению их на родину или на место их жительства, занимался трудоустройством способных к труду, размещал нетрудоспособных в богадельни и приюты, выдавал компенсацию за причиненные военными действиями убытки и др. [5: с. 8–9].

Татьянинский комитет состоял под руководством члена Государственного совета А.Б. Нейдгардта, а царская дочь Татьяна была почетной председательницей. Немецкий историк П. Гетрелл указывает на интересную подробность: полуофициальный благотворительный орган помощи беженцам, носивший имя дочери царя, отнюдь не был женской организацией. Несмотря на то, что российские женщины в целом, и дочери императора в особенности, играли без сомнения решающую роль в деле благотворительности и в оказании помощи беженцам, они оставались в Татьянинском комитете на вторых ролях. Женщины были активными, но рядовыми работницами, что отражало представление об их подчиненной роли в обществе военного времени, бывшим, по существу, мужским. В правлении Комитета до Февральской революции не было ни одной женщины, в письменных анкетах женщин как будто не существует, в анкете, составленной в начале 1917 г., нет даже упоминания о беженках [15: с. 125–126].

О бюрократическом характере Татьянинского комитета говорят многие факты. Комитет получал тысячные субсидии от МВД, пособия беженцам выдавались им через аппарат губернского управления с использованием ресурсов губернаторов, полицмейстеров, уездных исправников и др. Местные

чиновники участвовали не только в передаче денежных средств адресату, но и в определении степени его нужды [13: л. 1–86].

Финансирование Татьянинского комитета происходило из двух основных источников — средств Государственного казначейства и добровольных пожертвований. В период создания Комитета в сентябре 1914 г. Совет министров принял решение направить ему на «первоначальные издержки» 300 тыс. рублей из государственного казначейства. Обоснованием выделения субсидии стала формулировка о «высокогуманных задачах Комитета, заслуживающих... глубочайшего к ним сочувствия» [7: с. 394]. К 1 июля 1915 г. Комитету в общей сложности было выделено государством 400 тыс. рублей [8: с. 366]. Между тем частные пожертвования, что небезынтересно, составляли в бюджете Комитета большой удельный вес. Так, крупный благотворительный взнос в размере 400 тыс. рублей на его содержание сделали император и императрица; такую же сумму Комитету выделили в первые полтора года его работы Всероссийские городской и земский союзы; 200 тыс. рублей направили ему коммерческие и промышленные предприятия и 150 тыс. рублей учащиеся школ [14: с. 156–157].

Учредив сеть губернских отделений, возглавляемых губернаторами, сначала на прифронтовой территории, а затем по всей стране, Татьянинский комитет превратился в крупнейшую благотворительную структуру по оказанию помощи беженцам. Он координировал деятельность беженских организаций в центре и на местах, финансировал их, контактировал с Особым совещанием по устройству беженцев. Деятельность провинциальных отделов Татьянинского комитета высоко оценивалась современниками, в особенности правительственными чиновниками. Так, по словам члена правления Комитета, товарища министра внутренних дел В.Ф. Джунковского, «там нашлись хорошие руководители, свое дело сделали и спасли не одну сотню беженцев» [4: с. 429–430]. Сеть филиальных органов Татьянинского комитета покрыла всю Россию.

Деятельность Татьянинского комитета была направлена на то, чтобы разрушить «анонимность» беженства, дать беженцам и выселенцам шанс на обустройство в новых условиях, привлечь к ним внимание коренного населения. В названных сферах эта организация была в прямом смысле первопроходцем, внесшим заметный вклад в организацию дела помощи беженцам.

Принятые в марте 1916 г. «Руководящие положения по устройству беженцев» существенно расширили круг общественных организаций, которым разрешалось заниматься удовлетворением нужд беженцев. Согласно ст. 4 «Руководящих положений», к их числу принадлежали Всероссийские Земский и Городской союзы, Всероссийское общество попечения о беженцах, национальные организации: Центральный обывательский комитет губерний Царства Польского, Центральное Православное братство попечения о беженцах, Общество вспомоществования бедным семействам поляков, участвующих в войне, и бедствующему польскому населению, пострадавшему от военных действий, Московский Польский комитет помощи жертвам войны, Централь-

ный Литовский комитет по оказанию помощи беженцам, Латышское общество вспомоществования нуждающимся латышам «Родина», Центральный еврейский комитет помощи жертвам войны и др. [11: с. 2–3].

Создание в годы Войны беженских организаций, нацеленных на оказание помощи определенным национальным сообществам, явилось новой страницей беженского дела. Их появление не имело аналогов в довоенной истории, свидетельствовало об остроте проблемы беженства, а также о неверии представителей ряда национальных сообществ (евреи, частично — поляки) в способность российских правительственных структур и русского населения поддержать их соотечественников, попавших в тяжелые условия. Неверие породилось дискриминационными мерами, предпринимавшимися военными властями в отношении ряда национальностей: политикой выселений евреев и немецких колонистов, борьбой с «немецким засильем».

В факте существования беженских организаций, оказывавших помощь по национальному признаку, М. фон Хаген небезосновательно усматривает свидетельство происходившего в годы Войны усиления этнического самосознания [10: с. 445–447]. П. Гетрелл показал, что активисты национальных беженских организаций, особенно польских, латышских и армянских, приобрели управленческий опыт, который оказался ценным позднее, когда они были вовлечены в своих странах в борьбу за независимость. Многие тысячи призреваемых беженцев обрели новую групповую идентичность, позволившую им доказать свое право на помощь и сопротивляться дискриминации [15: с. 186–204].

Большое число национальных беженских обществ существовало в Москве. Для них была характерна сплоченность, стремление к объединению усилий и распределению сфер деятельности между собой, к индивидуализации оказываемой помощи. Это было вызвано желанием общественности в условиях, когда беженство приобретало все больший размах, оказать помощь максимальному числу нуждающихся.

Консолидация действий московских беженских обществ достигалась посредством создания во второй столице коллективных беженских объединений, имевших своеобразный организационно-правовой статус. Такой организацией в 1915 г. стал комитет объединенных национальных и общественных организаций Москвы, осуществлявший сбор и распределение между беженскими обществами Москвы денежных средств, которые направлялись на закупку одежды, продовольствия и иные нужды беженцев. Для привлечения финансов комитет инициировал обращение к торговым фирмам второй столицы с просьбой отчислять проценты из торгового оборота в пользу детей-беженцев и воинов [12].

С марта 1916 г. в Москве функционировал Общегородской комитет по согласованию деятельности организаций, оказывавших помощь беженцам. Он вынес постановление о разграничении функций между организациями помощи беженцам в Москве, а также составил кодекс, которым призваны были руководствоваться беженские общества. Согласно «Своду постановлений Общегородского

комитета по согласованию деятельности организаций, оказывающих помощь беженцам», беженец находился всецело на попечении той организации, на учете которой он состоял (п. 1). Получение им продовольственного и квартирного пайка было обусловлено его обращением к беженской организации (п. 2). При этом право на получение пайка имели только нетрудоспособные беженцы (п. 4), а именно: дети и подростки обоого пола, посещающие общие и профессиональные школы; все дети и подростки до пятнадцатилетнего возраста; мужчины старше 55 лет и беременные женщины (с момента, указанного врачом, но не менее как за шесть недель до родов и 8 недель после родов); больные при условии удостоверения нетрудоспособности врачом. Трудоспособные беженцы получали паек в течение двух недель. Уклонявшиеся от получения работы лишались продовольственного и квартирного довольствия (п. 6) [6: с. 8].

Одним из наиболее крупных национальных беженских организаций второй столицы являлся Польский комитет по оказанию помощи жертвам войны в Москве. Образованный в июле 1914 г. в качестве комиссии при Благотворительном обществе вспомоществования бедным римско-католического вероисповедания в Москве, Комитет приобрел статус самостоятельной организации спустя год [7: с. 9]. Согласно уставу, деятельность Польского комитета распространялась на всю Российскую империю, однако фактически он был ориентирован преимущественно на Москву и только в отдельных случаях, — когда речь шла об опеке над поляками — иностранными подданными, помощи раненым воинам и военнопленным, попечении о памятниках польского искусства и старины, — выходил за пределы города. Комитет осуществлял призрение беженцев с начала беженского движения. К 1 декабря 1916 г. в работе этой организации участвовало более 1000 человек, из них треть работала безвозмездно. Возглавлял Комитет А.Р. Ледницкий — поляк по национальности, присяжный поверенный, принадлежавший к левому флангу Партии народной свободы [6: с. 9–10].

О масштабах деятельности Польского комитета по оказанию помощи жертвам войны в Москве свидетельствовали существующие при нем отделы. Всего их было 21. Это были отделы: информационно-регистрационный (осуществлял опрос беженцев, их регистрацию и снабжение легитимационными книжками), финансовый (ведал финансовыми вопросами всех отделов), денежных пособий (ведал вопросами помощи беженцам, проживающим на своих квартирах), убежищ (отвечал за проживание беженцев в общежитиях и на съемных квартирах), помощи полякам, проживающим в убежищах Городской управы, приютов (содержал детские приюты, где дети получали материальную помощь, образование и приобщались к польской культуре), помощи инвалидам — увечным воинам, школьный (осуществлял помощь учащимся детям беженцев), трудовой помощи (занимался поиском занятий для беженцев, создал биржу труда и мастерские), попечения об интеллигенции (удовлетворял нужды беженцев интеллектуального труда, помогал слушательницам различных курсов), дешевых столовых, продо-

вольственный (закупал продукты для всех учреждений Комитета), центральный склад (закупал обувь, одежду и белье для всех учреждений Комитета), санитарный (ведал медицинской помощью беженцам), лазаретный (руководил лазаретами), юридический (оказывал беженцам юридическую помощь), технический (ведал техническими вопросами), тюремный патронат, помощи раненым воинам и военнопленным, помощи полякам — иностранным подданным, военнопленным и военнообязанным, попечения о памятниках польского искусства и старины. На правах 22-го отдела работал Дамский кружок, содержавший дешевую столовую для интеллигентных беженцев и убежище для женщин [6: с. 10–34].

Польский комитет руководствовался правилом, обозначенным в уставе этой организации, что беженцы, находящиеся на попечении одного отдела, помощью другого не пользуются. Так, беженцы, проживающие в убежищах, состояли на попечении отдела убежищ, от которого получали продовольственные пайки и др. Оказывая помощь, сотрудники того или иного отдела ставили свой штампель в легитимационной книжке беженца, свидетельствующий, где именно он призревался.

С начала существования в июле 1914 г. и до 1 сентября 1916 г. регистрационным отделом Польского комитета было зарегистрировано в Москве около 91 тыс. беженцев. Почти все они воспользовались помощью этой организации, причем более 30 тыс. беженцев получали постоянное признание. Все зарегистрированные беженцы были расселены по частным квартирам и учреждениям Комитета в Москве и в пригородах [7: с. 11]. Существовал Польский комитет на дотации Татьянинского комитета, на средства, отпущенные ему Особым совещанием по устройству беженцев при МВД, а также на собственные капиталы, формировавшиеся из членских взносов, самообложения польского населения и единовременных пожертвований, доходов от концертов и спектаклей, пожертвований Совета съездов польских организаций и др. [6: с. 10–92].

* * *

Во вступившей в Войну Российской империи сложилась своеобразная государственно-общественная организация беженского дела. Ее важными звеньями являлись Министерство внутренних дел, Татьянинский комитет (полугосударственная и полуобщественная структура), а также добровольные общества помощи беженцам. Эта система действовала достаточно эффективно, а общественный элемент в ней становился по мере обострения «беженского вопроса» все более активным и влиятельным.

Существенную роль в организации помощи беженцам и выселенцам с западных окраин Российской империи, среди которых были поляки, латыши, литовцы, евреи и др., сыграли национальные беженские организации. Составленные преимущественно из представителей тех национальностей, которым они помогали, такие общества являли собой новый феномен организаций, нацеленных на индивидуализацию помощи беженцам различных националь-

ностей, на формирование отношения к беженцам не только как к объектам выделяемой помощи, но и как к важным ее субъектам. Национальные беженские общества сыграли важную роль в мобилизации ресурсов представителей национальных сообществ империи, в социализации беженцев на новых местах, адаптации их в среде местного населения. Содействовали они также и развитию национального самосознания в годы Войны. Беженские общества демонстрировали способность к оперативной адаптации к новым реалиям и к решению всего спектра проблем, стоявших перед беженцами.

Литература

1. Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате (далее — СУ). Отдел 1. Пг., 1914. № 262. Ст. 2403.
2. СУ. Отдел 1. Пг., 1915. № 242. Ст. 1842.
3. СУ. Отдел 1. Пг., 1915. № 242. Ст. 2426.
4. *Джунковский В.Ф.* Воспоминания. Т. 2. М.: Изд-во им. Сабашниковых, 1997. 688 с.
5. Комитет Татьяны Николаевны, 14 сентября 1914 г. – январь 1916 г. Т. 1. Пг.: Сенатская типография, 1916. 402 с.
6. *Кустов Н.И.* Краткие очерки о деятельности национальных и благотворительных организаций, оказывающих помощь беженцам в гор. Москве. М.: Русское общество, 1917. 98 с.
7. Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. / 1914 год. М.: РОССПЭН, 2006. 488 с.
8. Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. / 1915 год. М.: РОССПЭН, 2008. 546 с.
9. *Поляков Ю.А.* Советская страна после окончания Гражданской войны: территория и население. М.: Наука, 1986. 364 с.
10. Россия и Первая мировая война: мат-лы междунар. научн. коллоквиума / Отв. ред. Н.Н. Смирнов. СПб.: Наука, 1999. 564 с.
11. Руководящие положения по устройству беженцев. Пг.: Сенатская типография, 1916. 384 с.
12. Русские ведомости. 1915. 18 ноября.
13. Центральный исторический архив Москвы. Ф. 17. Оп. 93. Д. 23.
14. *Цовян Д.Г.* Деятельность государственных органов и общественных организаций по оказанию помощи беженцам в России в годы Первой мировой войны. 1914–1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2005. 216 с.
15. *Gatrell P.* Whole Empire Walking: Refugees in Russia during World War I. Bloomington and Indianapolis, 2000. 350 p.

References

1. Sbranie uzakonenij i rasporyazhenij pravitel'stva, izdavaemoe pri Pravitel'stvuyushhem Senate (dalee — SU). Otdel 1. Pg., 1914. № 262. St. 2403.

2. SU. Otdel 1. Pg., 1915. № 242. St. 1842.
3. SU. Otdel 1. Pg., 1915. № 242. St. 2426.
4. *Dzhunkovskij V.F.* Vospominaniya. T. 2. M.: Izd-vo im. Sabashnikovy'x, 1997. 688 s.
5. Komitet Tat'yany' Nikolaevny', 14 sentyabrya 1914 g. – yanvar' 1916 g. T. 1. Pg.: Senatskaya tipografiya, 1916. 402 s.
6. *Kustov N.I.* Kratkie ocherki o deyatel'nosti nacional'ny'x i blagotvoritel'ny'x organizacij, okazy'vayushhix pomoshh' bezhenczam v gor. Moskve. M.: Russkoe obshhestvo, 1917. 98 s.
7. Osoby'e zhurnaly' Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1909–1917 gg. / 1914 god. M.: ROSSPE'N, 2006. 488 s.
8. Osoby'e zhurnaly' Soveta ministrov Rossijskoj imperii. 1909–1917 gg. / 1915 god. M.: ROSSPE'N, 2008. 546 s.
9. *Polyakov Yu.A.* Sovetskaya strana posle okonchaniya Grazhdanskoj vojny': territoriya i naselenie. M.: Nauka, 1986. 364 s.
10. Rossiya i Pervaya mirovaya vojna: mat-ly' mezhdunar. nauchn. kollokviuma / Otv. red. N.N. Smirnov. SPb.: Nauka, 1999. 564 s.
11. Rukovodyashhie polozheniya po ustrojstvu bezhencev. Pg.: Senatskaya tipografiya, 1916. 384 s.
12. Russkie vedomosti. 1915. 18 noyabrya.
13. Central'ny'j istoricheskij arxiv Moskvyy'. F. 17. Op. 93. D. 23.
14. *Czovyan D.G.* Deyatel'nost' gosudarstvenny'x organov i obshhestvenny'x organizacij po okazaniyu pomoshhi bezhenczam v Rossii v gody' Pervoj mirovoj vojny'. 1914– 1917 gg.: dis. ... kand. ist. nauk. M., 2005. 216 s.

A.S. Tumanova

Organizational and Legal Support for Refugee During the First World War

The article studies a complex of organizational and legal measures taken by the government and civil society of the Russian Empire in order to form a system of state-public welfare of refugees. Terms and conclusions of the article are based on a broad source base.

Key-words: refugee; civil society; Special Conference; the policy of the welfare of refugees.

И.И. Овчинников

Местные выборы в механизме муниципальной демократии

В статье анализируются формирующиеся в современных условиях новые тенденции образования органов местного самоуправления. Автор обращает внимание на существенные потери демократического самоуправленческого потенциала при сужении сферы применения избирательных процедур в местном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление; муниципальные выборы; структура органов местного самоуправления; формы прямой демократии; избирательные процедуры.

Европейская хартия местного самоуправления провозглашает, что органы местного самоуправления являются одной из главных основ любого демократического строя, а право граждан участвовать в управлении государственными делами наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне. Действительно, в демократическом государстве народ — источник власти, «однако более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть» [1: с. 66]. Именно местное самоуправление призвано обеспечить эффективное управление местными делами с участием населения (в форме общих собраний, сходов граждан по месту жительства, выборов, референдумов).

Однако процесс народоправства не осуществляется автоматически и в идеальных формах. Предшествующий двадцатилетний опыт становления местного самоуправления в нашей стране выявил много негативных, а подчас и кризисных элементов в отношениях органов местной власти и населения, в порядке формирования органов местного самоуправления. Не получили должного развития и формы общественного контроля за деятельностью депутатов и должностных лиц местного самоуправления.

На формирование кризисных проявлений в современном местном самоуправлении в Российской Федерации оказывают влияние различные факторы: напряженная социально-экономическая ситуация во многих муниципальных образованиях из-за нерешенности злободневных проблем жизни населения; не всегда продуманные, многочисленные изменения федерального законода-

тельства о местном самоуправлении (с момента принятия в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» поправки, каждый раз десятками, вносились уже более 65 раз!); слабое материально-финансовое обеспечение отнесенных к ведению муниципальных образований вопросов местного значения; не разрешаемые и потому усиливающиеся противоречия между интересами населения как субъекта муниципальной (местной) власти (согласно ст. 3, 12, 130 Конституции Российской Федерации) и местной властвующей элиты в лице органов и должностных лиц местного самоуправления. Набирающая силу тенденция усиления политизации деятельности представительных органов местного самоуправления привносит новые и нередко конфликтообразующие факторы в процесс осуществления муниципальной власти. Все чаще реальные запросы и потребности избирателей отходят на второй план после партийных, личных и групповых приоритетов в деятельности депутатов.

Недостаточная развитость демократических традиций, политической и правовой культуры приводит к тому, что при осуществлении местного самоуправления многие органы местной власти, должностные лица в практической деятельности не испытывают необходимости в применении и развитии предусмотренных законом форм прямой демократии, чем сводят конституционно установленную учредительную власть населения лишь к возможности один раз в четыре – пять лет избирать представительные органы и выборных должностных лиц, превратив этот выбор чуть ли не в единственное измерение муниципальной демократии. При этом технология организации избирательного процесса усовершенствована до такой степени, что итоги голосования чаще всего оказываются заранее известными и именно такими, как того хотят организаторы муниципальных выборов.

На первый взгляд, демократический потенциал местного самоуправления сейчас существенно укрепился. По сравнению с предыдущим законодательством Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» значительно расширил возможности населения в решении вопросов местного значения. В нем теперь закреплены формы *непосредственного осуществления населением местного самоуправления* и формы *участия населения в осуществлении местного самоуправления*.

Однако многие из них фактически оказались не востребованными либо из-за отсутствия общественной инициативы граждан для их проведения, либо нежелания органов местного самоуправления проявлять активность и инициировать привлечение населения к решению вопросов местного значения. В немалой степени эти формы прямой демократии оказались трудно осуществимыми из-за довольно сложных правовых механизмов, обуславливающих реализацию некоторых форм рядом дополнительных требований, что, как отмечалось в юридической литературе, несомненно, делает учредительную власть населения при решении вопросов местного значения, по сути, иллюзорной и все менее организационно обеспечиваемой [2: с. 14].

Из всех закрепленных законом форм прямой демократии муниципальные выборы выделяются своей *обязательностью* и *периодичностью проведения в установленные законом сроки*. Такой способ формирования органов местного самоуправления и избрания выборных должностных лиц основан на безусловном признании верховенства волеизъявления избирателей, проживающих на территории муниципального образования, их праве, как самоуправляющегося сообщества, самим образовывать подотчетные и подконтрольные населению органы путем использования предусмотренных законом демократических избирательных процедур.

Выборы выявляют общественную оценку избирателями эффективности проводимой органами местного самоуправления работы по обеспечению выполнения планов и программ социально-экономического развития муниципального образования; формируют реальный рейтинг муниципальных руководителей; показывают результат общественного реагирования на негативные тенденции в осуществлении местного самоуправления на территории муниципального образования, в частности, на проявления коррупции, бюрократизацию работы органов местного самоуправления и др.

Использование избирательных процедур в местном самоуправлении является безусловным свидетельством укрепления его демократического потенциала и становится очевидной необходимостью дальнейшего расширения применения такого способа формирования органов местного самоуправления. Однако в последние годы в сложившемся институте выборности органов и должностных лиц местного самоуправления стали проявляться новые тенденции, которые требуют своего анализа.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ закрепил перечень выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления: представительный орган муниципального образования, в случае избрания его на муниципальных выборах; глава муниципального образования, впервые получивший статус высшего должностного лица муниципального образования и избираемый на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава или на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа муниципального образования; иные органы и выборные должностные лица, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Оговорка в отношении представительного органа местного самоуправления «в случае избрания его на муниципальных выборах» не случайна. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ расширяет возможность формирования некоторых органов и занятия ряда муниципальных должностей без проведения муниципальных выборов, а также предоставляет возможность отказа от образования выборного органа. В частности, Закон устанавливает (ч. 3 ст. 35), что представительный орган поселения не формируется,

если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Норма закона имеет обязывающий, а не диспозитивный характер.

Кроме того, в ч. 4 ст. 35 Закона закреплено, что *представительный орган* муниципального района теперь *может не избираться*. Вместо избрания он может состоять из глав поселений и из депутатов представительных органов поселений, расположенных на территории района, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства, определяемой в установленном законом порядке.

Такой порядок формирования представительного органа муниципального образования не применялся уже многие десятилетия и потому вызвал немалые споры не только при подготовке, но и после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Участники развернувшейся дискуссии отмечали немало достоинств данного варианта формирования представительного органа [3: с. 185–186]: достигается существенная экономия бюджетных средств муниципального района, не затрачиваемых на проведение муниципальных выборов; в представительном органе муниципального района усиливаются контакты и взаимодействие органов местного самоуправления поселений, входящих в состав муниципального района, между собой и с органами муниципального района. Включение в состав представительного органа муниципального района глав поселений и депутатов представительных органов поселений позволяет лучше координировать и объединять действия всех органов местного самоуправления в районе, а при принятии решений с большей полнотой учитывать интересы населения конкретных поселений и интересы населения всего района.

К недостаткам такого варианта формирования представительного органа, в частности, можно отнести:

- отход от демократических выборных начал, выражающийся в том, что население (избиратели) муниципального района, осуществляющее местное самоуправление на данной территории, не может непосредственно в ходе муниципальных выборов выразить свою волю и наделить депутатов правом решать вопросы, отнесенные законом и уставом муниципального района к ведению представительного органа;

- население не может посредством прямого избирательного права самостоятельно определить конкретный состав представительного органа муниципального района;

- становится невозможным использование двух других закрепленных законом демократических институтов, необходимых для осуществления местного самоуправления, а именно: проведение отчетов депутатов такого представительного органа перед своими избирателями, которых у них на уровне

муниципального района просто нет, равно как и проведение досрочного отзыва депутатов избирателями; не исключено развитие отношений опосредованной соподчиненности между органами местного самоуправления поселений и муниципального района, что противоречит положениям ч. 3 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ;

– в поселениях появляются депутаты с «двойным» статусом представительного органа поселения и представительного органа муниципального района, ставящим их в привилегированное положение по отношению к другим депутатам представительных органов поселений, не имеющим, в частности, таких гарантий бесплатного проезда по территории района, депутатской неприкосновенности на территории муниципального района и др.; не исключено снижение качества реализации депутатами представительного органа муниципального района своих полномочий, осуществляемых ими в соответствии с законом в основном на общественных началах, ввиду того что изыскание дополнительного времени, необходимого для выполнения ими «двойной» нагрузки, может отрицательно сказаться на основной работе (службе) депутатов.

Однако несмотря на существенные демократические изъяны применения данного способа формирования представительного органа муниципального района, законодатель все же предусмотрел такую возможность.

Для муниципального образования имеет значение также избрание оптимального числа депутатов представительного органа, численный состав которого законодательством о местном самоуправлении в период до 2003 года не регламентировался. В итоге муниципальный депутатский корпус стал формироваться в Российской Федерации без единых критериев. Например, в Петрозаводске (266,2 тыс. человек) было 60 депутатов, в Нижнем Новгороде (1296,8 тыс. человек) — 51 депутат, в Благовещенске (219,5 тыс. человек) и Великом Новгороде (213,8 тыс. человек) — по 9 депутатов [4: с. 77–111].

Сейчас Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ установил *минимальное* число депутатов представительных органов поселений и городских округов в зависимости от *численности населения* этих муниципальных образований.

Критериями определения численности депутатов представительных органов муниципальных образований могут служить различные факторы. Соотнесение числа депутатов с численностью населения муниципального образования — лишь один из этих критериев. Кроме того, важно учитывать вид муниципального образования и закрепленный за ним объем вопросов местного значения, состояние и основные направления социально-экономического развития муниципального образования, социальный состав и преимущественный род занятий жителей, а также размеры территории муниципального образования.

При определении численности депутатов целесообразно стремиться

к сбалансированности, оптимизации института представительства. Число депутатов представительного органа должно зависеть от численности *населения* или от численности *избирателей*? Представляется, что при определении индекса представительности категория «избиратели» более предпочтительна, чем категория «население», поскольку в отношении депутатов правовые последствия имеют действия именно избирателей. Это относится, в частности, и к выборам депутатов, и к процедуре голосования по отзыву депутата, и к процедуре подотчетности. Поэтому учет лишь общего числа населения нельзя признать оптимальным критерием для определения численности депутатов представительного органа.

Для поселений это могут быть одни показатели представительности, для городских округов — другие. В частности, Европейская экспертная служба для стран Западной Европы признала оптимальным следующее число депутатов типичного Совета: на районном уровне — от 10 до 60 депутатов, на низовом муниципальном уровне — от 5 до 50 депутатов [5: с. 211]. С учетом опыта европейских государств важно добиться такого положения в российском законодательстве, чтобы индекс представительности не сильно отличался при формировании представительных органов одного уровня муниципальных образований. Введение же Законом единого, «сквозного» для всех муниципальных образований критерия зависимости числа депутатов от общей численности населения не позволяет учесть существенные различия между уровнями муниципальных образований. Поэтому представляется вполне оправданным внести изменения в ст. 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, установив зависимость численности депутатов представительного органа от *численности избирателей по уровням муниципальных образований*.

Изменения, активно вносимые в последние годы в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, расширили вариативность порядка формирования органов местного самоуправления. Однако можно констатировать, что использование при этом института муниципальных выборов не стало для законодателя приоритетной задачей.

Так, Законом предусмотрены различные варианты занятия должности главы муниципального образования. В соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования может либо избираться в ходе муниципальных выборов и возглавлять местную администрацию или входить в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполнять полномочия его председателя, либо избираться представительным органом из своего состава и возглавлять представительный орган (ч. 2 ст. 36).

Глава муниципального образования не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа и полномочия главы местной администрации. Это ограничение не распространяется лишь на органы местного самоуправления сельского поселения, внутригородско-

го муниципального образования города федерального значения, в котором предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. В поселении с численностью избирателей не более 100 человек глава муниципального образования избирается не на муниципальных выборах, а только на сходе граждан, осуществляющем полномочия представительного органа поселения, и исполняет полномочия главы местной администрации.

В последние годы во многих субъектах Российской Федерации активно стали изменяться положения уставов муниципальных образований в части порядка замещения должности главы муниципального образования. Предусмотренное ранее избрание главы муниципального образования на муниципальных выборах стало чуть ли не повсеместно заменяться его избранием представительным органом из своего состава с исполнением обязанностей председателя этого органа. Необходимость проведения муниципальных выборов в таком случае, естественно, отпадает.

Таким образом, если в ходе муниципальных выборов обеспечивается прямое народное представительство и избиратели самостоятельно и непосредственно наделяют конкретное лицо статусом высшего должностного лица муниципального образования, осуществляющим, в соответствии с законом и уставом муниципального образования, собственные полномочия по решению вопросов местного значения, то при избрании лица главой муниципального образования представительным органом из своего состава речь о прямом народном представительстве уже не идет, поскольку *нет непосредственной воли избирателей на занятие депутатом, избранным представительным органом из своего состава, должности главы муниципального образования.*

Примечательно, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ изначально выборным должностным лицом местного самоуправления признавал лишь *должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.* И только 27 декабря 2009 года Федеральным законом № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» в это положение было внесено альтернативное дополнение — *«либо представительным органом муниципального образования из своего состава».*

Конечно, законодательные новеллы можно понять: проводить выборы финансово затратно, организационно хлопотно, а результат не всегда предсказуем. Намного проще и легче избрание главы муниципального образования на муниципальных выборах заменить избранием его представительным органом из своего состава. Однако подобное упрощение не способствует раз-

витию демократических процессов в местном самоуправлении. Фактически это преимущественно аппаратный, бюрократический способ *назначения* лица на высшую должность в муниципальном образовании. Ведь при избрании главы муниципального образования из числа депутатов на заседании представительного органа интересы и желания избирателей нередко учитываются в самую последнюю очередь, после партийных и групповых интересов депутатов, что нередко приводит к обострению социальных отношений в муниципальном образовании. Так, для разрешения конфликтной ситуации в Сергиево-Посадском городском поселении в июне 2012 года губернатор Московской области С.К. Шойгу порекомендовал депутатам внести в устав муниципального образования изменения, закрепляющие избрание главы городского поселения только на муниципальных выборах.

Законодательные изменения коснулись и порядка формирования контрольно-счетного органа муниципального образования. В настоящее время контрольно-счетный орган образуется только представительным органом местного самоуправления, хотя еще совсем недавно, в 2011 году, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ устанавливал, что контрольный орган муниципального образования мог формироваться *на муниципальных выборах* или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Теперь законодатель определенно высказался против использования института муниципальных выборов при формировании контрольно-счетного органа муниципального образования.

Серьезный отход от принципов муниципальной демократии, что неоднократно отмечалось в юридической литературе [6: с. 16], представляет собой и новый (с 2010 года) способ формирования единой администрации для муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района (ч. 2 ст. 34 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ). Трудно представить, сопоставимы ли приобретения от экономии средств, за счет упразднения администрации поселения и осуществлением ее полномочий администрацией муниципального района, с возникающими и не урегулированными законом дополнительными проблемами с формированием и исполнением администрацией муниципального района двух самостоятельных местных бюджетов — поселения и муниципального района, управлением муниципальной собственностью этих муниципальных образований, взаимоотношениями с двумя представительными органами и двумя главами муниципальных образований — муниципального района и поселения, лишением возможности для главы муниципального образования поселения быть одновременно и главой местной администрации, с реализацией иных полномочий.

Таким образом, анализ изменений, внесенных в последние годы в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, позволяет говорить не только о появлении, но и развитии антивыборных тенденций в процессе формирования органов местного самоуправления. Если предыдущий Федеральный закон

от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривал обязательное наличие в муниципальном образовании *выборных* органов, то Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ акцентирует внимание лишь на обязательном наличии определенных органов, не обуславливая это выборным характером их формирования.

В демократическом правовом государстве выборы являются важнейшим, юридически гарантированным и легитимным способом формирования органов публичной власти, в том числе и органов местного самоуправления. Любая альтернатива выборам ведет к разрушению демократического порядка, к вытеснению в конечном итоге граждан, их политических и иных объединений на периферию политической системы, к фактической утрате населением муниципальных образований политической и электоральной правосубъектности. Органы местного самоуправления не должны воспроизводить сами себя, все больше обособляясь от населения, теряя с ним необходимые для решения вопросов местного значения взаимосвязи, поддержку и самоуправленческий потенциал.

Литература

1. *Токвиль А.* Демократия в Америке. М.: Прогресс, 1992. 554 с.
2. *Нудненко Л.А.* Теория демократии. М.: Юрист, 2001. 95 с.
3. Муниципальное право / Под ред. А.Н. Костюкова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 687 с.
4. Большая книга России. М.: Астрель, 2006. 480 с.
5. *Холлис Г., Плоккер К.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Брюссель: Tacis, 1995. 160 с.
6. *Горский А.* Особенности организации местной администрации в поселениях, являющихся административными центрами муниципальных районов // Муниципальное право. 2012. № 1. С. 16–21.

References

1. *Tokvil' A.* Demokratiya v Amerike. M.: Progress, 1992. 554 s.
2. *Nudnenko L.A.* Teoriya demokratii. M.: Yurist", 2001. 95 s.
3. Municipal'noe pravo / Pod red. A.N. Kostyukova. M.: YuNITI-DANA, 2007. 687 s.
4. Bol'shaya kniga Rossii. M.: Astrel', 2006. 480 s.
5. *Xollis G., Plokker K.* Na puti k demokraticheskoj decentralizacii: perestrojka regional'ny'x i mestny'x organov vlasti v novej Evrope. Bryussel': Tacis, 1995. 160 s.
6. *Gorskij A.* Osobennosti organizacii mestnoj administracii v poseleniyax, yavlyayushhixsya administrativny'mi centrami municipal'ny'x rajonov // Municipal'noe pravo. 2012. № 1. S. 16–21.

I.I. Ovchinnikov

The Local Elections in the Mechanism of Municipal Democracy

This article analyzes the new trends of formation of local government which tend to form under current conditions. The author draws attention to the significant loss of democratic local government potential at narrowing under restriction of the scope of application of election procedures in local government.

Key-words: local government; municipal elections; structure of local government; forms of direct democracy; electoral process.

М.В. Яровая

Современная судебная система Англии и Уэльса (часть I)

Предмет статьи — изменения в судебной системе Англии и Уэльса. Научная задача данной статьи — описать судебную систему данного историко-географического региона Соединенного Королевства на современном этапе развития, указать специфические особенности английского типа судебной системы в целом.

Ключевые слова: судебная система; суды графств; магистратские суды; трибуналы.

Современная английская судебная система — непосредственный результат третьей по счету (вслед за судебными реформами 1873–1875 гг. и 1925 г.) судебной реформы, начавшейся в конце 60-х гг. XX в. и продолжающейся по настоящее время. Среди наиболее значительных актов Парламента следует назвать: Акты об апелляции по уголовным делам 1966 и 1968 гг., Акт «О судах» 1971 г., Акт о полномочиях уголовных судов 1973 г., Акты об уголовном правосудии 1967, 1972, 1977, 1982 гг., Акт о присяжных 1974 г. (с последующими изменениями), Акт о магистратских судах 1980 г., Акт о Высшем суде Правосудия 1981 г., Акт об отправлении правосудия 1985 г., Акт о судах графств 1984 г., Акт о правосудии по уголовным делам (Criminal Justice Act) 1988 г., Акт о судах и юридических услугах 1990 г., Акт об уголовном правосудии и публичном порядке 1994 г., Акт об уголовном процессе и расследованиях 1996 г., Закон о конституционной реформе 2005 г. (Constitutional Reform Act 2005)¹.

Проходящая реформа затрагивает не только систему судов в целом, но и юрисдикцию отдельных английских судов². Основным направлением реформы явилось упразднение старых судов, многие из которых действовали еще в XII в. (суды ассизов, четвертных сессий³), местных судов, имевших территориальную

¹ Juries Act, 1974, ch. 23; Criminal Law Act, 1977, ch. 45; Magistrates' Courts Act, 1980, ch. 43; Supreme Court Act, 1981, ch. 54; Police and Criminal Evidence Act, 1984, ch. 60; County Courts Act, 1984, ch. 28; Prosecution of Offences Act, 1985, ch. 23; Courts and Legal Services Act, 1990, ch. 41; Criminal Justice and Public Order Act, 1994, ch. 33; Criminal Procedure and Investigations Act, 1996, ch. 25.

² Constitutional Reform Act 2005. — <http://www.supremecourt.gov.uk> (дата обращения: 01.07.2012 г.).

³ Суды четвертных (квартальных) сессий состояли из всех мировых судей графства, а фактически — из того числа судей, которые пожелают присутствовать на заседаниях. Суды четвертных сессий являлись апелляционной инстанцией для судов магистратов и могут по жалобе апеллянта рассмотреть дело заново в полном объеме. В некоторых случаях они могли выступать в качестве суда первой инстанции по делам о более серьезных преступлениях. В городах с населением свыше 50 тысяч человек функции суда четвертных сессий выполнял рекордер — профессиональный судья.

юрисдикцию (Бристольский купеческий суд, суд «запыленных ног», Ливерпульский «пропускной суд»), создание единой централизованной, иерархической системы судов и усиление взаимосвязи судебных и исполнительных органов.

Судоустройство Англии и Уэльса, несмотря на многочисленные реформы судебной системы, по-прежнему отличается чрезвычайной сложностью и запутанностью юрисдикций (см. схему).

Судебную иерархию по традиции возглавлял Апелляционный комитет Палаты лордов (Appellate Committee of the House of Lords), который рассматривал апелляции на решения и приговоры Апелляционного и Высокого Суда; жалобы на решения Судебной Палаты Шотландии (только по гражданским делам); на решения Апелляционного суда Северной Ирландии (только по вопросам применения права). Он не включался в состав Высшего суда правосудия, хотя и являлся высшей судебной апелляционной инстанцией, при этом был высшим судебным органом английского Парламента, что не корректно с точки зрения теории разделения властей. С 1 октября 2009 года функции Апелляционного комитета Палаты Лордов были переданы созданному в соответствии с Законом о конституционной реформе 2005 г. (Constitutional Reform Act 2005) Верховному суду Соединенного королевства (Supreme Court of the United Kingdom)¹.

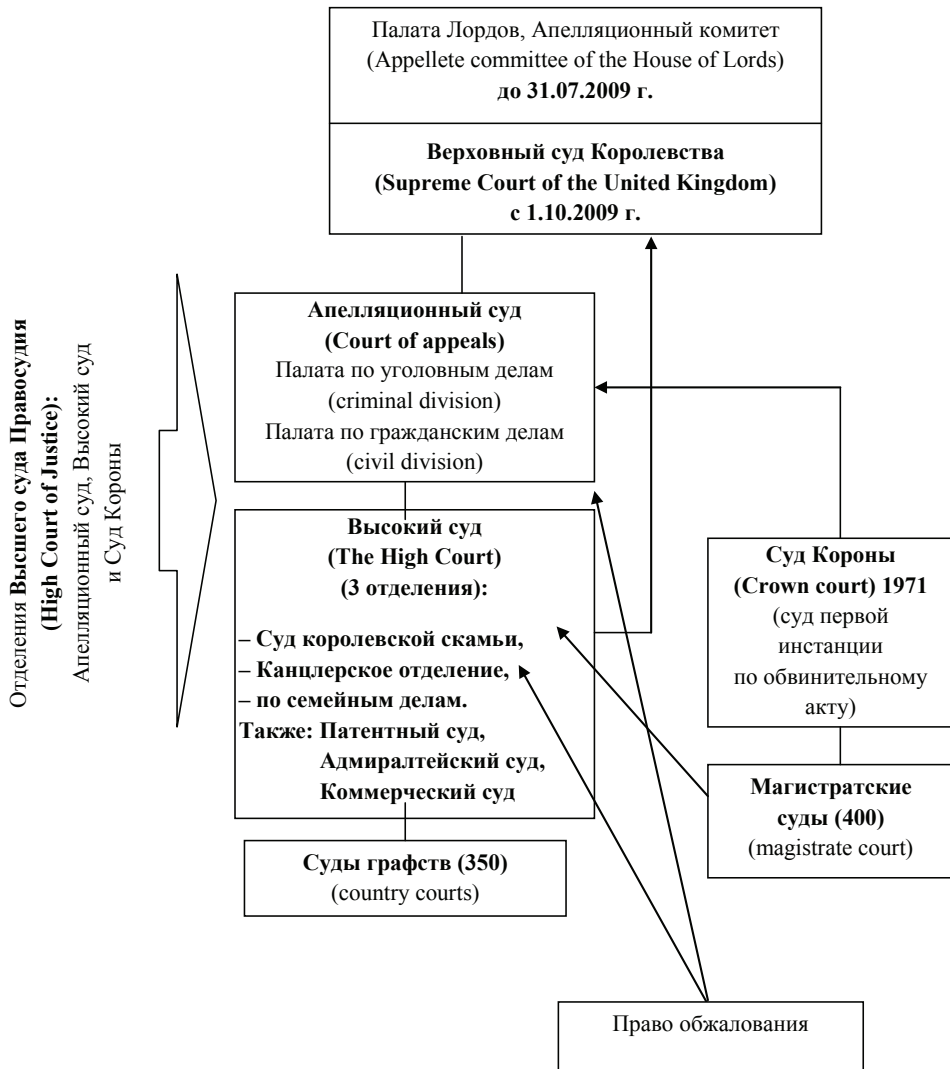
По традиции английские суды по-прежнему делятся на высшие и низшие, при этом судьи высших инстанций могут принимать участие в деятельности низших судов. В состав высших судов входят: Верховный суд Соединенного королевства (Supreme Court of the United Kingdom) и Высший суд Правосудия (High Court of Justice).

Высший суд Правосудия Англии и Уэльса включает в себя три самостоятельных судебных учреждения — Апелляционный суд, Высокий суд и Суд Короны. По акту 1971 года «О судах» Апелляционный суд, Высший суд и Суд Короны считаются палатами Высшего суда Правосудия.

Необходимо уточнить перевод High Court of Justice. Во всех печатных изданиях название суда переводили как «Верховный суд». Например, в энциклопедическом справочнике «Правовые системы стран мира» (отв. ред. А.Я. Сухарев, 2-е изд., изм. и доп., М.: Норма-Инфа-М, 2001, с. 119), который брался авторами (и переводчиками) за основу и долгое время считался общепризнанным, видимо, был оправдан потребностью соотносить статус этого суда по аналогии с российской судебной системой, в которой «высший суд» называется «верховный». Кроме того, такой перевод позволял различить этот суд от The High Court (Высокий суд). В связи с тем, что в судебной системе Великобритании появился Supreme Court of the United Kingdom (Верховный суд Соединенного королевства, сокращенно — Верховный суд), необходимо дать более точный перевод High Court of Justice. Возможно, с моей точки зрения, два варианта: 1. в дословном переводе — Высокий суд Правосудия; 2. Высший суд Правосудия. Второй вариант считаю предпочтительнее по следующим соображениям: во-первых, нет повтора в названиях

¹ Сокр. — Верховный Суд.

Судебная система Англии и Уэльса

**Специализированные суды:**

- Юридический комитет Тайного Совета (Judicial Committee of the Privy Council)
- суды протекции (court of protection)
- антимонопольный суд (Restrictive Practices Court)
- суды коронера (coroners court)
- военные суды (courts martial)
- канонический суд (Ecclesiastical Court)

Внесудебные органы (более 200):

- третейские суды
- суды расследования (inquiries board)
- административные трибуналы
- трибуналы по трудовым спорам
- трибуналы иммиграции
- трибуналы по налогообложению
- по психическому здоровью
- по землепользованию
- по вопросам собственности
- по социальному страхованию
- по транспорту
- по промышленности
- по вопросам занятости и др.

Европейский суд Справедливости

European Court of Justice (Люксембург)

Европейский суд по правам человека (Страсбург)

двух судов (Высокий суд Правосудия и Высокий суд), что позволяет не вносить путаницу; во-вторых, «высший» подчеркивает реальную юрисдикцию этого суда как ОБЩЕЕ название трех конкретных «высших» судов (имея в виду общепринятое деление судов на «высшие» и «низшие»), которые входят в его структуру; в-третьих, этот суд в любом случае не переводили как «высокий». Таким образом, Supreme Court of the United Kingdom — Верховный суд (Королевства); High Court of Justice — Высший суд Правосудия; The High Court — Высокий суд (одна из палат Высшего суда Правосудия). Опыт преподавания показывает, что такой перевод позволяет слушателям лучше представить и запомнить и без того сложную судебную систему судов.

Создание Верховного суда Королевства (далее — ВС) стало частью конституционной реформы, начатой в 2005 году. Закон о конституционной реформе предусматривал создание ВС, которому и передали судебные функции Палаты лордов и Судебного комитета Тайного совета. ВС занимается также вопросами соответствия законодательства Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии правовым нормам Соединенного Королевства. Должность лорда-канцлера как главы судебной власти была устранена [2: с. 74–76]. Суд рассматривает вопросы гражданского, уголовного и налогового права на всей территории Великобритании. Помимо апелляций со всего Соединенного Королевства, Палата лордов также может рассматривать уголовные дела из Англии, Уэльса и Северной Ирландии. Единственным исключением являются уголовные дела из Шотландии, находящиеся в юрисдикции Высшего уголовного суда Шотландии.

Таким образом, Верховный суд — это высшая апелляционная судебная инстанция английской национальной судебной системы (а по гражданским делам и шотландской национальной системы). Юрисдикция ВС распространяется на судебные системы Шотландии и Северной Ирландии [1: с. 113].

Великобритания оставалась одним из немногих современных демократических государств, в которых законодательный орган — верхняя палата Парламента — исполнял также и судебные функции. Создание ВС — закономерный этап конституционной реформы, что позволило, во-первых, отделить судебную власть от законодательной, а во-вторых, превратить ВС в более открытый и эффективный суд, отвечающий всем современным требованиям прозрачности правосудия. Новый орган судебной власти создан по образцу федерального Верховного суда США и выполняет функции конституционного надзора. ВС обеспечивает унитарность британской сложно-составной национальной судебной системы для всех ее историко-географических регионов¹.

¹ Т. е. для Англии, Уэльса, Северной Ирландии и Шотландии. В Шотландии действует отдельная система права и судов, имеющая элементы как англосаксонской, так и континентальной системы (поэтому может быть отнесена к смешанным судебным системам). Наднациональным судебным органом является, как и для всех членов Европейского союза, Европейский суд Справедливости в г. Люксембурге.

Апелляционный суд (Court of appeals)¹ с 1966 года состоит из гражданского и уголовного отделений и рассматривает в коллегиях из трех или более судей апелляции на постановления нижестоящих судов. Апелляционный суд представляет собой основное судебное учреждение, где можно обжаловать решение всех нижестоящих судов. Председатель — Хранитель судебных архивов (он же по традиции возглавляет Уголовное отделение). Апелляционный суд по гражданским делам возглавляет Главный лорд-судья. Решения Апелляционного суда принимаются большинством голосов.

В отделения по гражданским делам поступают жалобы на решение судов графств, Высокого суда, антимонопольного суда, а также дела из трибунала по трудовым спорам и из многочисленных других квазисудебных органов. Апелляционный суд также может изменить сумму причитающейся истцу компенсации или возмещения вреда. Если в ходе рассмотрения материалов дела выяснится наличие новых доказательств, не ставших предметом рассмотрения суда первой инстанции, то Апелляционный суд может направить дело на новое рассмотрение.

В отделении по уголовным делам подлежат рассмотрению жалобы на приговоры и иные решения тех судов, которые действуют под юрисдикцией Суда Короны как по вопросам права, так и в части назначенного наказания. До недавнего времени Апелляционный суд мог лишь снижать назначенное судом первой инстанции наказание. Закон о правосудии по уголовным делам (Criminal Justice Act) 1988 года предоставил Апелляционному суду право в некоторых ситуациях пересматривать приговор первой судебной инстанции в сторону увеличения наказания.

В некоторых случаях процесс в отделении по уголовным делам может быть инициирован министром внутренних дел или Генеральным атторнеем (член правительства, выступающий от имени Короны в судебных делах). Процедуры и решения, принимаемые судьями, заседающими в отделении по уголовным делам, мало чем отличаются от того, что происходит в отделении по гражданским делам. Однако стоит отметить, что в отделении по уголовным делам, в отличие от отделения по гражданским делам, принимается единое решение и особые мнения судей не подлежат огласке.

Решения Апелляционного суда в настоящее время могут быть обжалованы в Верховном суде Соединенного Королевства (в отдельных случаях стало возможным прямое обжалование решений и Высокого суда)².

Высокий суд имеет три отделения — Королевской скамьи (возглавляет лорд — главный судья), канцлерское (возглавляется вице-канцлером), по семейным делам (возглавляет председатель отделения). В структуре суда 78 судей. Распределение дел между отделениями определяется специализацией судей

¹ Всего 28 судей, так называемые лорд-джастисы — апелляционные судьи, председатель — Хранитель судебных архивов (он же по традиции возглавляет Уголовное отделение).

² До 31 июля 2009 года обжалование подавалось в Апелляционный комитет Палаты лордов, и оно носило исключительный характер: Палата лордов выносила не более 30–40 решений в год.

и особенностями процедуры; в принципе, каждое отделение может рассматривать любое дело, входящее в компетенцию этого суда. Судьи назначаются из числа королевских адвокатов. Отделению королевской скамьи подсудны дела, регулируемые нормами общего и торгового права. Канцлерскому отделению подсудны дела, не регулируемые общим правом (например, дела по авторскому, изобретательскому праву — рассматриваются по праву справедливости).

Суд королевской скамьи (Queens Bench Division — QBD) в составе 63 судей занимается, главным образом, рассмотрением по первой инстанции наиболее сложных гражданских дел и апелляций на приговоры магистратских судов по уголовным делам.

На правах составных частей Отделения королевской скамьи самостоятельно функционируют Суд Адмиралтейства, в котором рассматриваются споры по морским перевозкам, столкновениям кораблей и возмещению связанных с этим убытков и т. п., и Коммерческий суд, которому подсудны многие споры торгового характера.

Канцлерское отделение (Chancery Division) рассматривает, чаще всего в качестве суда первой инстанции, гражданские дела, связанные с управлением имуществом, доверительной собственностью, деятельностью компаний, банкротствами, вопросами торговли и др.

На правах одной из составных частей Канцлерского отделения функционирует Патентный суд, который рассматривает обращенные к нему ходатайства генерального контролера по вопросам патентов, дизайна и торговых марок.

Семейное отделение (Family Division) занято в основном рассмотрением жалоб на решения магистратских судов по всем вопросам семейных отношений, в том числе развода, раздельного проживания супругов, выплаты алиментов, опеки и попечительства.

Разбирательство дел по первой инстанции в отделениях Высокого суда проводится судьями единолично, рассмотрение апелляций — обычно в коллегиях из двух или трех судей. В Отделении королевской скамьи при определенных условиях дело может слушаться с участием присяжных. Запросы на решения Высокого суда подаются в Апелляционный суд.

Суд Короны — это сравнительно новое учреждение, созданное Актами о суде 1971 г. Суд рассматривает уголовные дела по первой инстанции, обязательно с участием присяжных, дела о преследуемых по обвинительному акту, т. е. о наиболее серьезных преступлениях, а также жалобы («запросы») на приговоры и решения магистратских судов.

Состав суда разный. Если не требуется участие присяжных, дела в Суде Короны рассматриваются судьями единолично. В качестве судей в Суде Короны выступают судьи Высокого суда, окружные судьи (их должность учреждена в 1971 г. для пополнения судейского корпуса Суда Короны и судов графств), а также рекордеры — юристы, исполняющие обязанности судей «по совместительству» (барристер, солиситор, временно исполняющие обязанности судьи). Если обвиняемый не признает себя виновным, в рассмотрении дела участвуют

жюри присяжных. Суд Короны регулярно проводит заседания по своим округам, центры которых расположены в крупнейших городах Англии и Уэльса. Заседание суда присяжных проводится под председательством судьи с участием обычно 12 присяжных, но допускается и участие в процессе 10 или 11 присяжных. Согласно Акту 1967 г., вместо необходимого ранее единогласия присяжных для вынесения вердикта о виновности допускается большинство голосов (10 из 11 или 12 присяжных, либо 9 из 10). Оправдательные приговоры, вынесенные судом присяжных, апелляционному обжалованию не подлежат.

Административно-судебный аппарат высших судов, именуемых Высший суд Правосудия Англии и Уэльса, входит, согласно Акту 1981 г. (с изменениями, внесенными Актом 1990 г.), в состав образованной в 1981 г. Центральной канцелярии (Central office). Эта центральная служба возглавляется постоянным секретарем, который одновременно является клерком Короны. Центральная канцелярия выполняет функции, возлагаемые на ее служащих министром юстиции (до 2009 г. лордом-канцлером), разделена на департаменты¹ и назначается из лиц, обладающих общим адвокатским сертификатом в течение 10 лет или состоящих на гражданской службе в департаменте лорда-канцлера в течение 5 лет (Акт 1990 г.).

Помимо высших судов, в Англии действуют так называемые низшие суды — суды первой инстанции, которые рассматривают большинство дел. В них применяется упрощенная система судопроизводства, дело рассматривается без присяжных и часто без адвокатов с использованием как профессиональных, так и непрофессиональных судей. К низшим (первые инстанции) в Англии и Уэльсе относятся суды графств (в сельской местности) и магистратские суды (бывшие мировые судьи) — в городах.

Суды графств (их насчитывается свыше 350) рассматривают по первой инстанции около 90 % всех гражданских дел. В них работают только профессиональные судьи. Эти суды, созданные в 1846 году для того, чтобы усовершенствовать правосудие, сделать его дешевле и приблизить к населению, рассматривают иски на сумму до 50 000 ф. ст. Суды графств отличаются простотой и унифицированностью процедуры рассмотрения дела, это позволяет сторонам непосредственно защищать свои интересы в процессе. Судебные расходы оказываются относительно умеренными. Границы района, в котором действует соответствующий суд графства, определяются лорд-канцлером. Он же вправе упразднить, объединять или учреждать новые суды графств. В каждом суде графства обычно имеется один или два постоянных судьи. Ежегодно суды графств рассматривают около 1,5 млн. дел, из них — около 1 млн. о взыскании долга. Малозначительные дела (цена иска менее 11 ф. ст.) могут рассматриваться помощником судьи [4].

¹ Департамент секретарей мастеров и королевского протоколиста, Департамент регистрации и протоколов, Департамент службы короны и сопутствующих дел, Служба по определению судебных расходов. Каждый из судов, входящих в систему Высшего суда Правосудия, имеет свой вспомогательный аппарат, чиновники которого считаются служащими Высшего суда Правосудия, включая всех технических работников.

Деятельность судов графств регламентируется Актом о судах графств (Country Courts Act) 1984 г., по которому к компетенции судов графств относятся следующие категории дел: споры, возникающие из контрактов и по обязательствам, сумма ущерба в которых не превышает 50 000 ф. ст.; споры о недвижимости, которая приносит до 1 тыс. ф. ст. дохода ежегодно, подлежащего налогообложению; по делам, отнесенным к праву справедливости, когда сумма иска не превышает 30 тыс. ф. ст.; споры о судьбе земельных участков стоимостью не более 30 тыс. ф. ст.; о вознаграждении за спасение на море имущества, стоимость которого не превышает 15 тыс. ф. ст.; споры, связанные со взысканием любых иных сумм денег, если соглашение, заключенное сторонами, предусматривает передачу спора в суд графства и заключение такого соглашения не противоречит действующему праву; семейные споры; споры по завещаниям о недвижимости, если стоимость наследуемой земли не превышает 30 тыс. ф. ст.; различные дела, возникающие на основе статутного права; дела о банкротствах и ликвидации компаний, а также по морским делам; дела о дискриминации на расовой почве; дела, касающиеся незначительных сумм исковых претензий.

В 1991 году был принят специальный законодательный акт, которым предусматривалось дальнейшее разграничение компетенции между Высоким судом и судами графств, чья компетенция ограничена по сравнению с Высоким судом, также рассматривающим гражданские дела по первой инстанции, размерами исков, различающимися в зависимости от категории иска (например, до 5 тыс. ф. ст. по искам из договоров и деликтов). Дела в судах графств слушаются окружными судьями или рекордерами в большинстве случаев единолично либо же с присяжными, если судья удовлетворит заранее заявленное ходатайство об этом одной из сторон (число присяжных в суде графства — не менее восьми). Решения судов графств могут быть обжалованы в Апелляционный суд, но только с согласия суда, вынесшего решение, и, как правило, лишь по вопросам права либо допущения доказательств, а не по вопросам факта.

Суду графства Нортхемптоншир (Англия) досталась ответственная миссия — проложить судебной системе Великобритании дорогу в цифровое тысячелетие. Там в настоящее время любой кредитор может предъявить претензии должнику, воспользовавшись специальной формой на сайте Money Claim Online¹. В нее вписываются суть претензии, взыскиваемая сумма, имя ответчика, к которому обращен иск. Затем суд начинает следовать обычным процедурам, уведомляя ответчика по почте. Тот вправе либо отстаивать свою правоту в здании суда, либо вступить в переписку по электронной почте, предоставив свои контраргументы. Ход процесса отражается на сайте. Несмотря на то, что суд «электронный», все процедуры прописаны очень аккуратно. Представители судебной власти Великобритании уверены, что система электронного судопроизводства позволит рассматривать больше дел. Пропускная способность одного Интернет-суда — 25 тысяч дел в год, в то время как в 2000 году все суды Великобритании рассмотрели лишь 36 тысяч дел.

¹ www.moneyclaim.gov.uk (дата обращения: 11 июля 2012 г.).

Магистратские суды возникли в Англии в XIV веке. Их деятельность в настоящее время регламентируется Актом о магистратских судах 1980 г.¹ В Англии и Уэльсе насчитывается более 30 тысяч судей-магистратов. Они заседают в более чем 400 отделениях магистратского суда.

Магистратские суды обладают двойной юрисдикцией, т. е. могут осуществлять правосудие как по уголовным, так и по гражданским делам. Магистратские суды рассматривают в суммарном порядке (по сокращенной процедуре, без присяжных) основную массу уголовных дел (до 98 % в год). Суды магистратов занимаются незначительными уголовными делами, а также такими вопросами, как квартплата, налоги, долги. Здесь рассматриваются и дела, касающиеся несовершеннолетних, проводится следствие по крупным уголовным делам, передаваемым затем в высшие суды. Максимальный срок наказания, которое может быть назначено приговором магистратского суда по уголовному делу суммарного производства, не может превышать шести месяцев лишения свободы и (или) может быть назначен штраф в размере до 5 тыс. ф. ст. Если магистраты приходят к выводу, что обвиняемый заслуживает более сурового наказания, они передают дело на рассмотрение Суда Короны. Магистраты проводят также предварительное слушание по делам, рассматриваемым по обвинительному акту. В ходе этих слушаний они решают вопрос, имеется ли достаточно доказательств для предания обвиняемого Суду Короны.

В юрисдикцию магистратского суда входят: административные правонарушения; мелкие уголовные преступления, связанные с нарушением правил дорожного движения; разрешение дел суммарного производства, т. е. уголовных дел по всем малозначительным правонарушениям; судебное разбирательство по ним проводится без участия присяжных заседателей; производство по преданию суду и рассмотрению вопросов об аресте в связи с совершением преступлений, расследование которых проводится не в порядке суммарного производства, а судебное разбирательство должно быть передано в Суд Короны с участием присяжных заседателей; дела о преступлениях, судебное разбирательство по которым допускается как в порядке полной судебной процедуры в Суде Короны с участием присяжных заседателей, так и в порядке суммарного производства, т. е. без присяжных в магистратском суде [3].

¹ Акт о магистратских судах 1980 г. разделил Англию и Уэльс на отдельные территории мировой юстиции в графствах, городах и отдельно в Лондоне. Мировые судьи, не являющиеся оплачиваемыми магистратами, назначаются именем Короны по представлению лорд-канцлера. Лицо может быть назначено мировым судьей определенной «территории мировой юстиции», если проживает на данной территории (не далее 15 миль). Юридического образования или профессионального стажа для назначения не требуется. Корона назначает мировых судей «по списку» для данной территории. Списки хранятся в магистратских комитетах, учреждаемых для каждой территории мировой юстиции и находящихся в ведении государственного секретаря (министра внутренних дел). Однако поименное назначение производилось по рекомендации лорд-канцлера. Кандидатов лорд-канцлеру рекомендовал местный совещательный комитет, имена членов которого сохраняются в тайне. В связи с отменой должности лорд-канцлера эти процедуры в настоящее время производятся под эгидой министра юстиции.

Гражданская юрисдикция магистратов крайне ограничена и связана прежде всего с разбирательством споров по вопросам лицензирования, налогообложения и сборов, дела о взыскании долгов по подоходному налогу, по страхованию и коммунальным услугам, разрешение споров, вытекающих из семейного права.

Магистраты — это обычные граждане, иногда по традиции называемые мировыми судьями, в большинстве своем не являются профессиональными юристами и не обязательно имеют юридическое образование, вознаграждения они не получают. Магистраты рассматривают дела лишь в коллегиях, чаще всего из двух-трех человек. Особую, достаточно малочисленную группу составляют *платные магистраты*: они назначаются лишь из юристов и рассматривают дела единолично.

Особая разновидность магистратского суда — *суд по делам несовершеннолетних*. Он рассматривает дела о правонарушениях подростков в возрасте до 21 года (уголовная ответственность в Уэльсе, например, наступает с 10 лет). В составе такого суда должно быть не менее трех судей, включая одну судью-женщину. Открытые процессы здесь не допускаются. Суд по делам несовершеннолетних ограничен в применении суровых наказаний, но имеет право назначить меры, не связанные с лишением свободы и уголовным наказанием.

Таким образом, судебная система Великобритании представляет собой совокупность судов отдельных историко-географических регионов. В статье рассмотрена судебная система Англии и Уэльса на ее современной стадии развития. Правосудие в Англии разделяют на высшее (осуществляемое высшими судами) и низшее (осуществляемое нижестоящими судами и квазисудебными органами). Для английского судопроизводства не характерна унификация, т. е. процессуальные правила рассмотрения дел в Высоком суде отличаются от правил слушания дел в судах графств и квазисудебных органах.

Английский тип судебной системы подразумевает: отсутствие конституционного суда, наличие унитарности судебной власти (при допущении самостоятельной судебной системы в Шотландии, имеющей смешанный характер)¹; особого статуса суда; традицию обращения в вышестоящие суды только по вопросам применения права; административно-судебный и квазисудебный варианты административной юстиции; структуру судов общей юрисдикции, основанную на делении категорий уголовных и гражданских дел и особенностей процесса, а также на делении первых инстанций по принципу «город – сельская местность»; отсутствие отдельных административных и ювенальных судов; сложность и запутанность юрисдикций судов; решение экономических споров в судах общей юрисдикции (без участия присяжных) и квазисудебных органах; огромное количество квазисудов и специализированных судов; активное применение досудебных процедур разрешения споров (включая уголовные дела); широкое применение мини-процессов и медиации, альтернативных способов разрешения споров.

¹ Т. е. все Верховные суды историко-географических регионов Великобритании подчиняются единому суду — Верховному суду Королевства (а до этого — Апелляционному комитету Палаты лордов).

Процесс интеграции европейских стран привел к тому, что современное английское законодательство демонстрирует не только отказ от исторических правовых традиций, но и сближение с правовыми порядками стран континентальной системы, в том числе в судоустройстве и судопроизводстве.

Литература

1. Романов А.К. Правовая система Англии. Гл. 12: Английская судебная система. М.: Дело, 2002. 253 с.
2. Яровая М.В. Судебные системы современных европейских государств: сравнительно-правовой анализ. Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве: дис. ... канд. юр. наук. М.: РАП, 2006. С. 99–102.
3. Walker and Walker English Legal System. 11th ed. London: Butterworths, 2011. 89 p.

References

1. Romanov A.K. Pravovaya sistema Anglii. Gl. 12: Anglijskaya sudebnaya sistema. M.: Delo, 2002. 253 s.
2. Yarovaya M.V. Sudebny'e sistemy' sovremenny'x evropejskix gosudarstv: sravnitel'no-pravovoj analiz. Teoriya i istoriya prava i gosudarstva; istoriya uchenij o prave i gosudarstve: dis. ... kand. yur. nauk. M.: RAP, 2006. S. 99–102.

M.V. Yarovaya

The Modern Judicial System in England and Wales (Part I)

The subject of the article is the changes in judicial system of England and Wales. The scientific objective of the given article is to describe the judicial system of the historical-geographical region of the United Kingdom at the present stage of development and to indicate the specific features of the English style of the judicial system as a whole.

Key-words: judicial system; County courts; magistrates courts; tribunals.

И.Н. Куксин

Стоит ли государству восстанавливать конфискацию как вид уголовного наказания?

В статье рассматриваются положения уголовного законодательства Российской Федерации и международных договоров о некоторых аспектах института конфискации имущества. Автор обосновывает вывод о необходимости изменения российского уголовного законодательства.

Ключевые слова: конфискация, совершенствование уголовного законодательства, международные договоры.

Институт конфискации с уверенностью можно назвать одним из самых сложных и спорных не только в отечественной уголовно-правовой науке, но и в российском обществе в целом. На протяжении последних нескольких лет мы были свидетелями острейшей полемики, в которой участвовали юристы, политики, общественные деятели и журналисты.

В итоге острых полемических споров конфискация вернулась в российское уголовное право, однако в совершенно новом качестве. Это уже не наказание, а «иная мера уголовно-правового характера».

В последнее время вопрос конфискации, как вида уголовного наказания, вновь стал предметом обсуждения. Вызвано это тем, что Президент РФ поручил до 15 апреля 2012 года внести в Государственную Думу проект федерального закона, устанавливающий систему контроля за крупными расходами лиц, занимающих государственные должности федеральной государственной службы, и иных публичных должностных лиц, а также за соответствием расходов этих лиц декларируемым ими доходам.

Когда Государственная Дума исключила из Уголовного кодекса РФ ст. 52, многие посчитали это гуманным и справедливым актом. На самом деле, на основе действовавшей указанной статьи Уголовного кодекса РФ могло быть конфисковано все имущество осужденного, включая его долю в общей собственности. Нельзя было изъять только жизненно необходимые предметы: одежду, обувь, домашнюю утварь. Понятно, что при этом страдали не только сам преступник, но и вся его семья. Решение Государственной Думы было верным, если бы вместе с водой не выплеснули ребенка. Да, конфискация имущества, которым осужденный владел законно, несправедлива и должна быть отменена. Но ведь во многих случаях обнаруживается и такое имущество, которое было украдено у государства или у частных лиц. И подчас это огромные сум-

мы. Тут и дома, и заграничные виллы, и автомобили, и даже самолеты, не считая колоссальных банковских вкладов. Когда речь заходит о беззаконии, творимом чиновниками, оценивать ущерб только деньгами нельзя. Он гораздо масштабнее. Прежде всего потому, что эти преступления подрывают у людей доверие к государству в лице государственных структур. Именно поэтому наиболее важным направлением на современном этапе развития российского общества является борьба с коррупцией в органах государственной власти, где ее проявления наиболее опасны.

Еще древние римляне говорили, что величайшее поощрение преступления — безнаказанность. Римляне, расследуя преступления, первым делом задавали вопрос: «Кому это выгодно?» Поставим этот вопрос и мы. И легко ответим на него. Вряд ли это в интересах мелких воришек, сдавших в утильсырье свинцовые трубы. Каждый сознательный гражданин понимает, что речь идет о воротилах, похитивших миллионные и миллиардные суммы. Из множества уголовных дел, связанных с мошенничеством, коррупцией и воровством, приведем три примера. Так, коррупционеры всех мастей за 2011 год причинили ущерб в 4, 7 миллиарда рублей. Средний размер взятки составил 236 тысяч рублей [11]. В 2011 году только в городе Москве возбуждено почти 500 уголовных дел коррупционной направленности. Ущерб по ним оценивается следствием в сумму, превышающую 300 млн. рублей [2].

Согласно докладу председателя Следственного комитета России Александра Бастрыкина, сделанному на заседании коллегии СК, посвященном борьбе с коррупцией, при общем снижении преступности на 6 %, кривая правонарушений коррупционной направленности в 2012 году заметно подскочила вверх. За восемь месяцев текущего года выявлено более 40 тысяч таких преступлений, причем около 8 тысяч из них пришлось на долю взяточников. В первом полугодии в производстве СК находилось 15 852 уголовных дела коррупционной направленности. Это почти на треть больше аналогичного периода прошлого года [1].

Надо думать, что эти люди готовы понести любое наказание, связанное с лишением свободы, лишь бы деньги остались целы. Отмена конфискации украденного имущества — лучший для них подарок. По словам главы Национального антикоррупционного комитета Кирилла Кабанова: «У нас коррупция — это не ментальность и не традиция. Это самый доходный бизнес в России: она имеет все признаки бизнеса. Сегодняшние реалии — 1 трлн. только на откате, причем идеология бюрократии изменилась: сейчас она выражена словами “заработать и вывести”» [3].

Возрастает агрессивность и жестокость преступников, их противодействие силам правопорядка. Преступная деятельность для значительного числа лиц превращается в основной источник существования. Качественные изменения структуры преступности, обусловленные обострением противоречий в различных областях жизни, падение нравственности, несовершенство уголовного законодательства и серьезные упущения в правоприменительной

практике объективно ведут к ускоренному увеличению уровня преступности как социального явления, так и интенсивного формирования ее наиболее опасных, организованных форм.

В этих условиях важнейшее место в борьбе с преступностью отводится уголовно-правовым средствам, а в их рамках — институту наказания. Это обусловлено прежде всего тем, что институт наказания является особым инструментом для охраны личности и собственности, общества и государства. Наказание как мера государственного принуждения была, есть и будет мощным средством решительного воздействия на преступность. Наказание является одним из важных государственных рычагов локализации и нейтрализации преступности в стране. Следовательно, упразднение конфискации имущества, как вида уголовного наказания, воспринимается как существенное ослабление института наказания в целом, а значит, снижение уровня и качества борьбы с преступностью, и как вывод — ослабление государства.

Отмена в декабре 2003 г. Государственной Думой этого вида наказания в российском обществе воспринята далеко неоднозначно, в целом негативно. Так, в Открытом письме шестнадцати академиков и профессоров Москвы, Санкт-Петербурга и Владивостока говорилось, что отменой конфискации защищены многочисленные преступные доходы, и это будет способствовать лишь дальнейшему безнаказанному ограблению страны. Отрицательная оценка отмены конфискации имущества была высказана представителями правоохранительных органов, прокуратурой, неоднократно заявленными Генерального прокурора РФ, да и самими депутатами.

В апреле 2005 г. Мосгордума рассмотрела законопроект, предлагающий восстановить в Уголовном кодексе РФ статью о конфискации.

Сегодня самые мощные и финансово оборотистые преступные группировки сложились в наркобизнесе. Именно там накапливаются полученные преступным путем денежные средства, не меньше миллиарда в год. Их «отмывают», чтобы позднее вложить в незаконную деятельность.

Генеральная прокуратура РФ предлагает принять специальный закон «О конфискации имущества», полученного в результате террористической деятельности либо используемого для террористической или поддерживающей ее деятельности.

Введение конфискации как вида дополнительного наказания станет сдерживающим фактором для разгула преступности. По замыслу законодателей она должна существенно подорвать материальное благополучие тех же наркокоролей, если они и их сообщники начнут терять дачи, дорогие квартиры, машины.

Но возвращение этой нормы в Уголовный кодекс РФ с явной очевидностью тормозят какие-то силы. Олигархическо-финансовые кланы, пришедшие к власти в современной России, защищают свои интересы и имущество, нажитое в ходе преступной приватизации 90-х годов прошлого столетия, ограбления народа и разграбления природных ресурсов страны,

продолжающееся и по сей день. В дискуссии, развернувшейся в средствах массовой информации по поводу конфискации имущества уже в начале 2012 года, многие отчаянно защищали позицию предыдущей Думы, отменившей эту меру. И упорно утверждали, что конфискация означает изъятие всего имущества у осужденного и его семьи. То есть утверждалось то, чего уже нет. По незнанию ли это, или, как иронизируют юристы, «ошибка со злым умыслом»?

Итак, конфискацию имущества как дополнительное наказание за совершение ряда тяжких и особо тяжких корыстных преступлений нужно как можно быстрее восстановить в Уголовном кодексе РФ. Снижение карательного содержания уголовного наказания отрицательно сказывается на борьбе за правопорядок и законность. Выводы отдельных авторов о том, что само по себе применение того или иного наказания не влияет на число совершаемых преступлений, не имеют подлинного научного и практического обоснования. Целесообразно было бы расширить сферу применения этого вида наказания в первую очередь на корыстные преступления.

Широкому применению отмененной ст. 52 Уголовного кодекса РФ препятствовали некоторые конструктивные недостатки, которые устанавливали основные параметры конфискации имущества. Так, в первой части статьи 52 Уголовного кодекса РФ указывалось, что конфискуемое имущество должно быть собственностью осужденного. Между тем следственная и судебная практика свидетельствуют, что преступники нередко заблаговременно оформляют принадлежность имущества на своих родственников или посторонних подставных лиц. Действующее уголовное и уголовно-исполнительное законодательство не создает прочной правовой базы для изъятия ценностей в таких случаях. Определенный эффект может дать применение статьи 81 УПК РФ. Однако в ней говорится о деньгах и иных ценностях, полученных в результате совершения преступления, которые в соответствии с пунктами 2 и 2–1 части 1 статьи 81 УПК РФ признаются вещественными доказательствами и в силу пункта 4 части 3 статьи 81 УПК РФ подлежат обращению в доход государства с приведением в приговоре обоснования принятого решения.

Вторым конструктивным недостатком утратившей силу статьи 52 УК РФ являлось установление конфискации имущества лишь за тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные к тому же исключительно из корыстных побуждений. Тем самым блокируется возможность применения конфискации к преступникам, которые сколачивают огромное состояние за счет преступлений, не отнесенных законодателем к категории тяжких, а тем более особо тяжких (ст. ст. 165, 171, ч. 1 ст. 172, ч. ч. 1 и 2 ст. 174, 174–1, 175, ст. 176, ч. ч. 1 и 2 ст. 178, ст. ст. 184, 185, 192, 194, 196–198, 201, 202, 204 УК РФ).

Избежать отмеченных несовершенств и противоречий при введении в Уголовный кодекс РФ конфискации имущества, как вида дополнительного наказания, можно за счет предлагаемой реконструкции частей 1 и 2 утратив-

шей силу статьи 52 Уголовного кодекса РФ. В частности, предлагая новую формулировку диспозиции данной статьи, автор исходит из международных норм, чтобы определить, какую конфискацию можно считать законной. По мнению автора, диспозиция ст. 52 Уголовного кодекса РФ должна быть сформулирована следующим образом: «Конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие в собственность государства всего или части имущества, являющегося собственностью осужденного и находящегося под его контролем либо переданного им в собственность других физических или юридических лиц».

Конфискация имущества может быть назначена судом только в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса».

Итак, предлагается законодательно закрепить принудительное изъятие того имущества у осужденных лиц, которое находится под их контролем либо передано ими в собственность других физических или юридических лиц.

Подобные формулировки ввели в свои уголовные кодексы Латвия, Литва и другие страны. Например, в Уголовном кодексе Таиланда ст. 32 гласит: «Любое имущество, полученное незаконным путем, должно быть согласно закону изъято полностью, независимо от того, принадлежит ли оно преступнику и отбывает ли он наказание или нет» [10].

Анализ прокурорской практики, материалов многих уголовных дел позволяет обозначить проблемы, которые требуют безотлагательного решения и должны оказать серьезное влияние на борьбу с преступностью. Представляется, что сегодня необходима разработка специальной правительственной программы по борьбе с теневой экономикой. Экономические меры должны, несомненно, дополняться организационно-контрольными, правовыми мерами, включая и конфискацию преступно нажитых накоплений. В противном случае усилия правительства по росту объемов производства товаров народного потребления и ликвидации дефицита преступники сумеют превратить в новый дефицит.

Сегодня стало очевидным, что упразднение конфискации имущества, как вида дополнительного наказания, осложняет, а в некоторых моментах делает невозможным участие России в международно-правовом сотрудничестве в области борьбы с преступностью. Например, Федеральным законом № 62 от 28 мая 2001 года Россия ратифицировала «Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» [8], принятой в Страсбурге 8 ноября 1990 года и подписанной в Будапеште 7 мая 1999 года. В части 4 ст. 18 названной конвенции сказано: «В сотрудничестве в соответствии с разделом 4 настоящей главы может быть отказано, если: а) законодательство запрашиваемой Стороны не предусматривает конфискации в связи с правонарушениями, аналогичными правонарушению, в связи с которым сделан запрос».

Зададимся вопросом: почему конвенция была ратифицирована спустя десять с половиной лет после ее принятия? Разве для России международное сотрудничество в этой области до 1999 года не было актуальным? Понятно, что в этот десятилетний период шел активный развал страны, проводилась преступная приватизация, шло присвоение и раздел народного достояния, изменение законодательства в сторону либерализации и защиты прав и имущества новых собственников. В этих условиях новым правителям России незачем было себя связывать какими-либо международными обязательствами, которые могут осложнить эти процессы, тем более что это было на руку и заокеанским вдохновителям, и отцам всех этих наших «реформ», которые, вкладывая доллар, а то и не вкладывая вообще ничего, выкачивали и выкачивают миллиарды долларов из страны.

Теперь же, ратифицировав «Конвенцию об отмытии, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности», но изъяв из Уголовного кодекса РФ конфискацию имущества, как вид дополнительного наказания, делает проблематичным, а в ряде случаев невозможным выполнение таких разделов Конвенции, как «Помощь в проведении расследования» (раздел 2), «Предварительные меры» (раздел 3), «Конфискация» (раздел 4), которые включают в себя механизм взаимодействия и осуществления сторонами принудительных мер, связанных с конфискацией имущества, что не способствует авторитету России на международной арене.

Отсутствие конфискации имущества как вида наказания в российском уголовном законодательстве делает проблематичным участие России и в Конвенции ООН «Против коррупции» [5] (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.). С учетом важности данной Конвенции следует особо остановиться на тех ее положениях, которые касаются проблемы конфискации имущества.

Активная работа по данной Конвенции началась сразу же после принятия другой глобальной Конвенции ООН — «Против транснациональной организованной преступности» [6] (2000 г.). Специальный комитет получил соответствующий мандат на разработку международно-правового документа против коррупции на основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 55/61 от 4 декабря 2000 г. и 55/260 от 31 января 2002 г.

В соответствии с полученным мандатом Специальный комитет организовал проведение семи сессий, в ходе которых ее участникам удалось наметить основные контуры и структуру новой Конвенции, определиться по главным понятиям и путям ее реализации, а также выработать соответствующие механизмы контроля.

Важным шагом на пути развития международного сотрудничества в области борьбы с коррупцией является признание того факта, что коррупция имеет самое непосредственное отношение к отмытию незаконных денежных средств [7]. Такой вывод в определенной степени повторяет соответствующие положения Конвенции Совета Европы от 27 января 1999 г. об уголовной ответственности

за коррупцию¹, в которой впервые подчеркивалась тесная связь между обозначенными явлениями. В указанной Конвенции увязываются случаи существования крупной коррупции с утечкой капитала и основных финансовых ресурсов из страны их происхождения. Такое понимание проблемы диктует необходимость принятия совместных мер с целью возврата незаконно перемещенных средств от коррупции в страны их происхождения. Причем конфискация незаконной прибыли у лица приравнена к международной правоохранительной санкции в рамках возможных внутренних и международных расследований. Это закреплено в ст. 31 «Приостановление операций (замораживание), арест и конфискация».

Положения указанной статьи показывают, что отсутствие во внутреннем законодательстве нормы, регулирующей порядок конфискации, практически сводит на нет борьбу с коррупцией.

В ст. 53 «Меры для непосредственного возвращения имущества» в пункте «с» записано: «Каждое Государство-участник, в соответствии со своим внутренним законодательством: принимает такие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы предписывать своим судам или компетентным органам при вынесении решений о конфискации признавать требования другого Государства-участника как законного собственника имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией».

Чтобы понять всю пагубность отсутствия специальной статьи о конфискации имущества в Уголовном кодексе РФ, следует обратить особое внимание на статью 54 и статью 55 Конвенции. В частности, статья 54 «Механизмы изъятия имущества посредством международного сотрудничества в деле конфискации» обязывает:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 3. Ст. 202.

1. Каждое Государство-участник принимает, в максимальной степени, возможной в рамках его внутренней правовой системы, такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации:

- а) доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, или имущества, стоимость которого соответствует стоимости доходов;
- б) имущества, оборудования и других средств, использовавшихся или предназначавшихся для использования при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией.

2. Каждое Государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности выявления, отслеживания, замораживания или ареста любого из перечисленного в пункте 1 настоящей статьи с целью последующей конфискации.

3. Каждое Государство-участник принимает, в соответствии с его внутренним законодательством, такие законодательные и другие меры, какие могут потребоваться для регулирования управления компетентными органами замороженным, арестованным или конфискованным имуществом, указанным в пунктах 1 и 2 настоящей статьи.

4. Если такие доходы от преступлений были приобщены к имуществу, приобретенному из законных источников, то конфискации, без ущерба для любых полномочий, касающихся замораживания или ареста, подлежит та часть имущества, которая соответствует оценочной стоимости приобщенных доходов.

1. Каждое Государство-участник в целях предоставления взаимной правовой помощи согласно статье 55 настоящей Конвенции в отношении имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, или использованного при совершении таких преступлений, в соответствии со своим внутренним законодательством:

- а) принимать такие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы позволить своим компетентным органам приводить в исполнение постановления о конфискации, вынесенные судами другого Государства-участника;
- б) принимать такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить своим компетентным органам, в пределах их юрисдикции, выносить постановления о конфискации такого имущества иностранного происхождения при вынесении судебного решения в связи с преступлениями отмыкания денежных средств или такими другими преступлениями, которые могут подпадать под его юрисдикцию, или при использовании других процедур, разрешенных его внутренним законодательством;
- в) рассматривать вопрос о принятии таких мер, какие могут потребоваться, с тем, чтобы создать возможность для конфискации такого имущества без вынесения приговора в рамках уголовного производства по делам, когда преступник не может быть подвергнут преследованию по причине смерти, укрывательства или отсутствия или в других соответствующих случаях.

2. Каждое Государство-участник в целях предоставления взаимной правовой помощи по просьбе, направленной согласно пункту 2 статьи 55 настоящей Конвенции, в соответствии со своим внутренним законодательством:

- а) принимает такие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы позволить своим компетентным органам замораживать или налагать арест на имущество согласно постановлению о замораживании или аресте, которое вынесено судом или компетентным органом запрашивающего Государства-участника и в котором излагаются разумные основания, позволяющие запрашиваемому Государству-участнику полагать, что существуют достаточные мотивы для принятия таких мер и что в отношении этого имущества будет в конечном итоге вынесено постановление о конфискации для целей пункта 1 (а) настоящей статьи;
- б) принимает такие меры, какие могут потребоваться, с тем чтобы позволить своим компетентным органам замораживать или налагать арест на имущество по просьбе, в которой излагаются разумные основания, позволяющие запрашиваемому Государству-участнику полагать, что существуют достаточные мотивы для принятия таких мер и что в отношении этого имущества будет в конечном итоге вынесено постановление о конфискации для целей пункта 1 (а) настоящей статьи; и
- в) рассматривает вопрос о принятии дополнительных мер, с тем чтобы позволить своим компетентным органам сохранять имущество

для целей конфискации, например, на основании иностранного постановления об аресте или предъявления уголовного обвинения в связи с приобретением подобного имущества.

В ст. 55 «Международное сотрудничество в целях конфискации» изложен порядок передачи конфискованного имущества.

«1. Государство-участник, получившее от другого Государства-участника, под юрисдикцию которого подпадает какое-либо преступление, признанное таковым в соответствии с настоящей Конвенцией, просьбу о конфискации упомянутых в пункте 1 статьи 31 настоящей Конвенции доходов от преступлений, имущества, оборудования или других средств совершения преступлений, находящихся на его территории, в максимальной степени, возможной в рамках его внутренней правовой системы:

- а) направляет эту просьбу своим компетентным органам с целью получения постановления о конфискации и, в случае вынесения такого постановления, приводит его в исполнение; или
- б) направляет своим компетентным органам постановление о конфискации, вынесенное судом на территории запрашивающего Государства-участника в соответствии с пунктом 1 статьи 31 и пунктом 1 (а) статьи 54 настоящей Конвенции, с целью его исполнения в том объеме, который указан в просьбе, и в той мере, в какой оно относится к находящимся на территории запрашиваемого Государства-участника доходам от преступлений, имуществу, оборудованию или другим средствам совершения преступлений, упомянутым в пункте 1 статьи 31.

2. По получении просьбы, направленной другим Государством-участником, под юрисдикцию которого подпадает какое-либо преступление, признанное таковым в соответствии с настоящей Конвенцией, запрашиваемое Государство-участник принимает меры для выявления, отслеживания, замораживания или ареста доходов от преступлений, имущества, оборудования или других средств совершения преступлений, упомянутых в пункте 1 статьи 31 настоящей Конвенции, с целью последующей конфискации, постановление о которой выносится либо запрашивающим Государством-участником, либо, в соответствии с просьбой согласно пункту 1 настоящей статьи, запрашиваемым Государством-участником.

3. Положения статьи 46 настоящей Конвенции применяются, *mutatis mutandis* (лат. — изменив то, что следует изменить; внеся необходимые изменения, с соответствующими изменениями), к настоящей статье. В дополнение к информации, указанной в пункте 15 статьи 46, в просьбах, направленных на основании настоящей статьи, содержатся:

- а) применительно к просьбе, предусмотренной в пункте 1 (а) настоящей статьи, — описание имущества, подлежащего конфискации, в том числе, насколько это возможно, сведения о местонахождении и, если это уместно, оценочная стоимость имущества и заявление с изложением фактов, на которые ссылается запрашивающее Государство-участник

- и которые достаточны для того, чтобы запрашиваемое Государство-участник могло принять меры для вынесения постановления согласно своему внутреннему законодательству;
- б) применительно к просьбе, предусмотренной в пункте 1 (b) настоящей статьи, выданная запрашивающим Государством-участником юридически допустимая копия постановления о конфискации, на котором основывается просьба, заявление с изложением фактов и информация в отношении объема запрашиваемого исполнения постановления, заявление, в котором указываются меры, принятые запрашивающим Государством-участником для направления надлежащего уведомления добросовестным третьим сторонам и обеспечения соблюдения надлежащих правовых процедур, и заявление о том, что постановление о конфискации является окончательным;
 - с) применительно к просьбе, предусмотренной в пункте 2 настоящей статьи, — заявление с изложением фактов, на которые ссылается запрашивающее Государство-участник, и описание запрашиваемых мер, а также, если она имеется, юридически допустимая копия постановления, на котором основывается просьба.

4. Решения или меры, предусмотренные в пунктах 1 и 2 настоящей статьи, принимаются запрашиваемым Государством-участником в соответствии с положениями его внутреннего законодательства и его процессуальными нормами или любыми двусторонними или многосторонними соглашениями или договоренностями, которыми оно может быть связано в отношениях с запрашивающим Государством-участником, и при условии их соблюдения».

Приведенные выше положения Конвенции СЕ об уголовной ответственности за коррупцию наглядно показывают, что отсутствие в российском законодательстве нормы, с помощью которой можно было бы конфисковать имущество, ставит перед правоохранительными органами барьер по ведению борьбы с коррупцией, в том числе и в рамках международных норм.

Ратифицированная Федеральным Собранием в 2006 году Конвенция ООН против коррупции (2003 г.) исключила ст. 20, которая обязывает государства, ее подписавшие, «...признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т. е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать» [9].

Подытоживая вышеизложенное, зададимся несколькими вопросами: можно ли вообще обойтись без конфискации? Ответ прост — можно, если перестанут воровать. Если за 2011 год была пресечена деятельность 53 организованных коррупционных преступных групп, то за 6 месяцев 2012 года сотрудниками Следственного комитета России выявили 18 группировок и 4 преступных сообществ. 308 человек, обладающие так называемым особым правовым статусом (к ним, в частности, относятся депутаты и выборные чиновники), оказались

под судом [12]. Приведенные цифры наглядно показывают, что, несмотря на ряд принятых изменений в уголовное законодательство, волну коррупции подавить в обществе еще не удалось.

Не будет ли шагом назад восстановление в российском уголовном законодательстве конфискации имущества как вида наказания? Представляется, что нет, особенно по ряду статей Уголовного кодекса РФ, связанных с экономическими, корыстными и налоговыми преступлениями. Востребовано ли введение конфискации имущества обществом и ко времени ли это сейчас? Как показывает современная жизнь нашего общества, очень востребовано, ибо безнаказанность рождает вседозволенность и правовой нигилизм, если человека от нарушения закона не останавливают религиозные, моральные и нравственные принципы и устои.

Власть не вправе не брать в расчет запросы общества. А в общественном сознании сформировалась потребность жестких мер государственного реагирования на коррупцию. По отношению к взяткам люди настроены очень решительно: идею конфисковать имущество коррупционеров одобряют 84 % опрошенных, 80 % — считают необходимым привлекать к уголовной ответственности за посредничество при даче взятки [12].

Несомненно, определенные силы будут противодействовать восстановлению данного вида наказания в Уголовном кодексе РФ. Такое противодействие будет исходить прежде всего от криминальной элиты общества, защищающей свои преступно нажитые капиталы. По рейтингу журнала «Форбс» Россия занимает второе место по количеству миллиардеров после США. Комментарии здесь излишни.

История развития российского уголовного законодательства последних двух лет дает классический пример, когда 7 декабря 2011 года Федеральным законом № 420-ФЗ ст. 129 УК РФ (клевета) была отменена, а 28 июля 2012 года Федеральным законом № 141-ФЗ была вновь введена (ст. 128.1 УК. Клевета). Приведенный пример является свидетельством того, что для восстановления конфискации имущества, как дополнительного вида наказания требуются лишь смелость, политическая и государственная воля. Есть старая пословица: «Кто не хочет, ищет причины, а кто хочет, ищет способы».

На протяжении многих десятилетий конфискация имущества в России была предусмотрена в Уголовном кодексе как вид дополнительного наказания. Возможности ее применения были достаточно широкими. В УК РСФСР 1960 г. она предусматривалась в 53-х составах преступлений, что составляло 71 % от общего числа санкций, содержащих предписания о назначении дополнительных наказаний. В УК РФ 1996 г. сфера применения конфискации имущества значительно сократилась. В момент принятия ныне действующего Уголовного кодекса она была предусмотрена по 45 составам преступлений, что составляло уже 30 %.

Однако Федеральным законом от 8 декабря 2003 г. № 169-ФЗ конфискация имущества как вид наказания была исключена из УК РФ. Это уже не первое

исключение данного вида наказания из уголовного законодательства. За все время своего существования конфискация трижды исключалась из уголовного законодательства и трижды восстанавливалась, что всегда вызывало неоднозначную реакцию и делило общество на два непримиримых лагеря — сторонников и противников отмены конфискации имущества. Авторы, выступавшие против исключения конфискации, всегда жестко критиковали законодателя.

Существование уголовно-процессуальной конфискации было признано Конституционным Судом РФ не противоречащим Конституции Российской Федерации. «Само по себе исключение конфискации имущества как вида наказания из Уголовного кодекса Российской Федерации не может расцениваться как препятствие для сохранения в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации института конфискации имущества, признанного вещественным доказательством по уголовному делу, и, следовательно, для применения этого института судом» [4].

Однако отмена конфискации имущества нарушила ряд международных соглашений, ратифицированных Российской Федерацией, по которым она брала на себя обязательства применять конфискацию имущества к лицам, совершившим преступления. Так, Конвенция ООН против коррупции (31 октября 2003 г.) предусматривает приостановление операций (замораживание), арест и конфискацию (ст. 31) и обязывает каждое государство-участника принимать такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации. Римский Статут Международного уголовного суда (Рим, 17 июля 1998 г.) также предусматривает право на конфискацию имущества. В Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 декабря 2000 г. сказано, что государства-участники принимают в максимальной степени возможные в рамках их внутренних правовых систем такие меры, какие могут потребоваться для обеспечения возможности конфискации и т. д.

27 июля 2006 г. Федеральным законом № 153-ФЗ конфискация имущества была возвращена в УК РФ, но не в качестве наказания, а как «иная мера уголовно-правового характера». Возвращение в УК конфискации имущества как «иной меры уголовно-правового характера» породило споры и непонимание как со стороны теоретиков уголовного права, так и со стороны практических работников.

Как показало изучение уголовных дел и статистических данных Судебного департамента при Верховном Суде РФ, правоприменительная практика по-прежнему воспринимает конфискацию имущества только как уголовно-процессуальную конфискацию вещественных доказательств в порядке ст. 81 УПК РФ. Примером этого может служить раздел 3 «Отчета о работе судов первой инстанции по рассмотрению уголовных дел», где есть пункт «Применение мер процессуального характера в виде конфискации имущества (ст. 104.1 УК РФ)»¹.

¹ Отчет о работе судов первой инстанции по рассмотрению уголовных дел (форма 1) за 2007 и 2008 гг.: Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

В 2007 г. конфискация применялась по России по 73 приговорам, в 2008 г. — по 511 приговорам, в 2009 г. — по 587 приговорам. Если рассматривать конфискацию применительно к преступлениям, перечисленным в п. «а» ч. 1 ст. 104 УК РФ, то это составляет примерно 0,001 % от числа зарегистрированных в 2008 г. преступлений.

Сегодня конфискация применяется крайне редко. Из 9,5 тысяч осужденных за коррупцию имущества лишаются лишь 60 [11]. Такое положение нельзя признать нормальным. Конфискация имущества — сильное средство в борьбе с преступностью, что доказывает как предшествующая отечественная практика, так и зарубежное законодательство.

Литература

1. *Гаврилов Ю.* Кривая роста // Российская газета. 2012. 28 сентября.
2. *Козлова Н.* Игроки-разбойники // Российская газета. 2012. 13 января.
3. *Новиков К.* Донос или сделка? // Российская газета. 2012. 25 июня.
4. Определение Конституционного Суда РФ от 8 июля 2004 г. № 251-0 // Собрание законодательства РФ. 4 октября 2004 г. № 40. Ст. 3992.
5. Конвенция ООН «Против коррупции» (принята Генеральной Ассамблей ООН 31 октября 2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 26. Ст. 2780.
6. Конвенция ООН «Против транснациональной организованной преступности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 40. Ст. 3882.
7. Конвенция Совета Европы от 27 января 1999 г. «Об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 3. Ст. 202.
8. Конвенция СЕ от 8 ноября 1990 г. «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 3. Ст. 203.
9. Конвенция ООН против коррупции (2003 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 12. Ст. 1231.
10. Уголовный кодекс Таиланда. М.: Юридический центр Пресс, 2005. 198 с.
11. *Фалеев М.* Чиновники на продажу // Российская газета. 2011. 10 декабря.
12. *Яшманов Б.* Взятка с занесением // Российская газета. 2012. 28 сентября.

References

1. *Gavrilov Yu.* Krivaya rosta // Rossijskaya gazeta. 2012. 28 sentyabrya.
2. *Kozlova N.* Igroki-razbojniki // Rossijskaya gazeta. 2012. 13 yanvaryaya.
3. *Novikov K.* Donos ili sdelka? // Rossijskaya gazeta. 2012. 25 iyunya.
4. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 8 iyulya 2004 g. № 251-0 // Sobranie zakonodatel'stva RF. 4 oktyabrya 2004 g. № 40. St. 3992.
5. Konvenciya OON «Protiv korrupcii» (prinyata General'noj Assamblej OON 31 oktyabrya 2003 g.) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2006. № 26. St. 2780.

6. Konvenciya OON «Protiv transnacional'noj organizovannoj prestupnosti» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2004. № 40. St. 3882.
7. Konvenciya Soveta Evropy' ot 27 yanvarya 1999 g. «Ob ugolovnoj otvetstvennosti za korrupciyu» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2003. № 3. St. 202.
8. Konvenciya SE ot 8 noyabrya 1990 g. «Ob otmy'vanii, vy'yavlenii, iz'yatii i konfiskacii dohodov ot prestupnoj deyatel'nosti» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2003. № 3. St. 203.
9. Konvenciya OON protiv korrupcii (2003 g.) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2006. № 12. St. 1231.
10. Ugolovny'j kodeks Tailanda. M.: Yuridicheskij centr Press, 2005. 198 s.
11. *Faleev M.* Chinovniki na prodazhu // Rossijskaya gazeta. 2011. 10 dekabrya.
12. *Yashmanov B.* Vzyatka s zaneseniem // Rossijskaya gazeta. 2012. 28 sentyabrya.

I.N. Kuksin

Is it Necessary to the State to Restore Confiscation as a Form of Criminal Punishment?

The article considers the provisions of the criminal legislation of the Russian Federation and international agreements on certain aspects of the Institute of confiscation of property. The author substantiates the conclusion about necessity of change of the Russian criminal legislation.

Key-words: confiscation; improvement of criminal legislation; and international treaties.

Л.Б. Ситдикова

Проблемы страхования ответственности в сфере оказания риелторских услуг

В статье рассматриваются вопросы ответственности риелторов за ненадлежащее исполнение договора оказания риелторских услуг. Предлагаются пути решения данной проблемы через институт страхования.

Ключевые слова: услуга, риелтор, ответственность, страхование.

В России проблема имущественной ответственности риелтора перед клиентом еще не привлекала к себе достойного внимания ученых. Недостаточно разработаны в российской цивилистике и общие принципы гражданско-правовой ответственности в обязательствах по оказанию услуг, что отрицательно сказывается на судебной практике. Причиненные ненадлежащей услугой убытки, как правило, присуждаются в размере, не превышающем уплаченного за услуги вознаграждения (цены). Своеобразным «иммунитетом», как указывает М.В. Кратенко, «...в силу пробельности действующего законодательства, обладают и такая категория профессиональных консультантов, как риэлторы» [1: с. 220]. Сами риелторы предпочитают выступать в роли простых консультантов или «фактических посредников», ответственность которых определяется положениями гл. 39 ГК РФ о возмездном оказании услуг и общими положениями гл. 25 ГК РФ, т. е. нормами об ответственности [2]. Но даже в этой части судебная практика не обеспечивает пострадавшим потребителям полноценную защиту¹.

Отсутствие законодательного регулирования риелторской деятельности, а также отсутствие государственных органов, способных контролировать профессиональный уровень риелторов, приводит к тому, что последнего практически трудно привлечь к какой-либо ответственности перед клиентом, даже за предоставление недостоверной или неполной информации. С учетом состояния современного российского законодательства повышенная ответственность риелтора (исполнителя) является общим правилом, и стороны

¹ Решение Железнодорожного районного суда г. Красноярск от 23. 01 2004 г. // Архив Железнодорожного районного суда г. Красноярск, 2004 г.

могут включить в договор оказания риелторских услуг условие о том, что ответственность исполнителя наступает только при нарушении им обязательства. Однако ограничение повышенной ответственности риелтора невозможно в отношении с гражданином потребителем в силу п. 4 ст. 13 Закона о защите прав потребителей [3]. Вышеизложенное свидетельствует, что риелтор несет ответственность перед клиентом только на началах риска. Как ни парадоксально, но «безответственность» риелтора отчасти объясняется отсутствием финансовых гарантий для него самого: полное возмещение клиенту всех убытков, связанных с недействительностью сделки, неизбежно повлечет разорение и банкротство не только риелторов-одиночек, но и крупных агентств недвижимости. Этим объясняется пересечение российских моделей страхования профессиональной ответственности риелтора и титульного страхования в части страховых событий. Аргументом в пользу полной ответственности риелтора может служить институт страхования профессиональной ответственности риелтора, что преследует две взаимосвязанные задачи: защита интересов потребителей услуг (заказчиков) и защита интересов самих исполнителей (обеспечение их финансовой устойчивости, предупреждение банкротства)¹.

При этом следует отметить, что действующее законодательство не предусматривает какой-либо обязанности риелтора по страхованию своей ответственности. Зарубежным правовым системам в гораздо большей степени известно обязательное страхование профессиональной ответственности риелтора, и в страховой литературе этот вопрос поднимается как страхование ответственности риелторов во взаимоотношениях с клиентом. Этому способствует ряд причин: осознание гражданами своих прав, рост благосостояния населения и соответственно увеличение общей суммы платежеспособности и размеров ущерба, увеличение числа факторов, вызывающих ущерб, связанных с индустриализацией общества, развитием техники и технологий, рост случаев причинения ущерба (вреда), новые инициативы законодательной власти, возможность широкого толкования в судопроизводстве категории ущерба и, как следствие этого, получение права на возмещение убытков, расширение сферы применения закона юриспруденцией. Все перечисленные факторы обусловлены высоким уровнем социальных и экономических гарантий, прав и свобод, которых достигло западное общество в процессе своего развития. Степень защиты по договору страхования профессиональной ответственности в России не может быть признана высокой, несмотря на то, что последние годы ознаменованы активным внедрением в законодательство норм, предусматривающих как добровольное, так и обязательное страхование ответственности. В настоящее время явно обозначилась тенденция внедрения обязательного страхования ответственности, порожденной ошибками в профессиональной деятельности, — нотариусов, оценщиков, риелторов и т. д.

¹ Решение (апелляционное) Абаканского городского суда от 11.10.2004 г. // Архив Абаканского городского суда, 2004 г.

В соответствии с действующим законодательством лицо, причинившее вред личности, имуществу гражданина или имуществу юридического лица, обязано возместить его в полном объеме. Выполнение подобных обязательств иногда может поставить организацию в трудное финансовое положение, поэтому целью страхования ответственности является защита страхователя от возможных убытков. Поэтому суть страхования профессиональной ответственности заключается в страховой защите лиц против претензий и судебных исков со стороны клиентов и третьих лиц. Участники рынка недвижимости, как отмечает Н. Ермаков, справедливо признают, что единственной гарантией финансовой защиты при совершении сделки с недвижимостью является полис страхования права собственности — страхования титула¹. Поэтому не зря при ипотеке кредитные организации, не испытывающие (в отличие от некоторых риелторов) чувства псевдоконкуренции к страховщикам, давно включили страхование титула в программу страховой защиты ипотеки наряду со страхованием предмета залога (квартиры), жизни и здоровья заемщика². Таким образом, чтобы получить статус квалифицированного профессионального участника, риелторы должны страховать свой предпринимательский риск на случай несения убытков в результате возникновения ответственности за неисполнение обязательств перед заказчиками их услуг.

В зависимости от объектов страхования акценты в страховых случаях могут быть расставлены по-разному. Так, при страховании ответственности юридическое значение имеет непрофессиональный характер действий риелтора, а при титульном страховании достаточно объективной утраты потерпевшим (застрахованным) прав на недвижимость по причинам, даже не связанным с услугами риелтора или юриста.

Во всем мире любые риски в предпринимательской деятельности подлежат страхованию. Полис страхования профессиональной ответственности может быть и у риелтора, но он распространяется на случаи, когда клиент предъявляет иск к агенту о возмещении причиненных им убытков. Для выплаты страхового возмещения по договору страхования профессиональной ответственности риелторов необходимо решение суда, обязывающее агента возместить убытки. Поскольку для возмещения убытков законом предусмотрены определенные условия — противоправность действий, наличие ущерба или упущенной выгоды, установленная причинная связь между ними, то все они будут характерны и для получения страховой выплаты по договору страхования профессиональной ответственности риелтора.

Рассмотрим механизм страхования профессиональной ответственности риелторов. Агентство недвижимости заключает договор страхования, к которому прилагается список сотрудников, ответственность которых застра-

¹ Батяев А.А. Справочник риелтора. URL: <http://hghltd.yandex.net/yandbtm?text> (дата обращения: 21.09.2012 г.).

² Ермаков Н. Риелторы сегодня. URL: <http://www.rieltor-mrw.ru/rieltory-segodnya> (дата обращения: 21.09.2012 г.).

хована. Обычно в список попадают сотрудники, имеющие право подписи. В небольшом агентстве — это генеральный директор, а в большом — в него входят в том числе и менеджеры, которые проводят сделку. Если нарушаются права одной из сторон сделки и доказывается, что произошло это по вине риелтора, страховая компания должна возместить ущерб пострадавшей стороне.

Большую роль в страховании профессиональной ответственности занимает РГР. По ее требованию сумма, на которую страхуется профессиональная ответственность риелторов, должна быть не менее средней стоимости однокомнатной квартиры в данном регионе на момент заключения договора страхования, а размер страховой премии (страхового взноса) для данного вида страхования в большинстве компаний установлен в размере 1 % в год от суммы в \$100 тыс. Договор на сумму от \$200 тыс. обычно заключается под 0,75 % годовых. Таким образом, чем больше страховая сумма, тем меньше тариф. Срок договора страхования профессиональной ответственности риелтора обычно составляет один год. При осуществлении нескольких видов риелторской деятельности договор страхования заключается в отношении каждого вида отдельно. Некоторые компании предлагают оформить документ сразу на три года с ежегодной рассрочкой выплаты взносов. Причем список документов, необходимый для заключения договора, довольно прост: требуется лишь свидетельство о регистрации данного вида деятельности и свидетельство о постановке на налоговый учет. Следует отметить, что сегодня многие эксперты сетуют на низкое качество договоров со страховщиками. Как заявлял президент РГР А. Романенко, эти документы составлены так, что практически исключают возможность выплаты страховки¹.

Остановимся на страховании права собственности — страховании титула. Риелторы при обращении к специалистам-страховщикам выбирают для себя страхование потери имущества в результате прекращения права собственности на него (в зарубежной практике носит название «титульное страхование»). Титульное страхование предоставляет защиту на случай, если приобретенный в собственность объект недвижимости будет истребован у владельца по различным основаниям: заключение договора купли-продажи с нарушением норм законодательства, сохранение прав на объект недвижимости после его отчуждения у третьих лиц, отсутствие правосубъектности продавца, нарушение прав несовершеннолетних, совершение сделки лицами, не способными в тот момент понимать значение своих действий или руководить ими, совершение сделки неуправомоченным лицом, совершение сделки в результате мошеннических действий и т. д.). Представляется, что данный вид страхования направлен на предупреждение различных непредвиденных случайностей, которые могли уже иметь место при подписании договора купли-продажи недвижимости или иметь место ранее.

¹ *Нагибина М.* Кто заплатит за ошибку риелтора? // Собственник. 04.04.2007. URL: <http://sob.ru/archive/kto-zaplatit-za-oshibku-rieltora> (дата обращения: 21.09.2012 г.).

Рассмотрим основные этапы страхования права собственности:

– специалисты-страховщики проводят преддоговорную экспертизу на предмет юридической чистоты объекта страхования (приобретаемого жилья); оценивают судебную перспективу спора, как по выявленным рискам, так и по скрытым, невыявленным. Это особенно важно, если страхование осуществляется до сделки купли-продажи;

– обеспечивают финансовую гарантию возврата вложенных в недвижимость средств. Размер гарантии определяет страховая сумма, которая может быть равна рыночной стоимости жилья. При этом страховщики включают в страховое покрытие возможные риски, проявление которых влечет за собой прекращение права собственности, т. е. страховая защита может покрывать риск утраты права собственности на недвижимость по решению суда, в том числе по основаниям, предусмотренным ст. 168–179, 302 ГК РФ. Страховщик самостоятельно избирает объем покрытия;

– страховщики гарантируют юридическое сопровождение сделки на случай предъявления судебных исков к новому собственнику (отличие проверки страховой фирмы от риелторской состоит в том, что страховая фирма оценивает также и вероятность предъявления претензий к владельцу жилья. Поэтому лишение прав собственности на недвижимость на основании решения суда признают страховым случаем, и страховая компания выплачивает возмещение). Расходы на юридическое сопровождение может взять на себя страховщик.

Титульное страхование, т. е. страхование риска утраты права собственности, безусловно, актуально для России, где из-за противоречий и пробелов в законодательстве практически невозможно гарантировать покупателю чистоту предыдущих сделок с приобретаемой недвижимостью. Юридически и организационно титульное страхование несколько сложнее привычного страхования имущества. Отечественный рынок титульного страхования находится в стадии формирования. Только в 1998 г. первые отечественные компании получили лицензии на страхование риска утраты права собственности как отдельный вид страхования.

Исходя из вышеизложенного следует, что суть страхования права собственности состоит в защите от последствий уже произошедших событий. Страхование права собственности защищает против любого неизвестного «дефекта» в праве, т. е. всякие правопритязания третьих лиц, возникшие до и сохранившиеся после приобретения недвижимости. Страховая сумма при заключении данного договора рассчитывается, исходя из стоимости приобретаемой недвижимости и затрат, связанных с ее владением. Таким образом, полисом титульного страхования полностью покрываются все расходы, связанные с покупкой недвижимости. Особенностью данного страхования является то обстоятельство, что если даже к моменту вынесения судом решения о лишении права собственности договор страхования заканчивается, страховая компания продолжает нести ответственность по выплате возмещения.

Следует отметить, что особенностью юридической техники российских страховых компаний является «привязка» страховых рисков в договоре титульного страхования к недействительности сделки с недвижимостью: в связи с незаконностью ее содержания, недееспособностью гражданина или неправоиспособностью юридического лица, несовершеннолетием участника сделки и т. д. Преимущества титульного страхования бесспорны. Страховая сумма при заключении договора рассчитывается, исходя из стоимости приобретаемой недвижимости и затрат, связанных с ее владением. Типовые правила СОО «Русский Страховой Центр» рекомендуют устанавливать лимит страхового возмещения по отдельному страховому случаю в размере, не превышающем «средней стоимости риелторской сделки». В данном случае речь идет о средней стоимости объектов недвижимости по данным органов технического учета. В случае совершения сделки с квартирой, рыночная стоимость которой значительно отличается от усредненных показателей, клиент рискует получить от страховой компании возмещение лишь части понесенных убытков. В таком случае все оставшееся должно взыскиваться с самого риелтора.

Итак, принципиальное отличие «титульного страхования» от традиционных его видов состоит в том, что при «титульном страховании» страховая компания гарантирует возмещение убытков, являющихся последствиями событий, имевших вероятность состояться в прошлом. Данная особенность есть лишь следствие так называемой «актовой» системы регистрации прав на недвижимость, отличающейся тем, что сделка с недвижимостью оспариваема в любое время. При данном виде страхования титульный страховщик выступает на стороне клиента — приобретателя недвижимости и оказывает ему помощь в судебных органах с третьими лицами. Все судебные издержки покрываются полисом титульного страхования. В то время как при страховании профессиональной ответственности при оспаривании сделки сторонами являются продавец и покупатель. Страховщик будет выступать уже на стороне риелтора (т. е. против клиента), пытаясь доказать отсутствие оснований для привлечения риелтора к ответственности. Таким образом, вопрос профессиональной ответственности риелтора перед клиентом должен представлять собой не только теоретическую концепцию, но и нормативно-правовое предписание. Даже оказывая информационные и консультационные услуги, риелтор как профессионал должен отвечать перед клиентом за все негативные последствия своих действий.

Следует признать необходимым введение законодательного регулирования как профессиональной ответственности риелторов, так и титульное страхование (имущественные интересы обладателя прав на недвижимость — полис страхования права собственности — страхования титула) в качестве условия допуска их на рынок риелторских услуг. Целесообразность такого введения обуславливается, с одной стороны, страхованием профессиональной ответственности исполнителя риелторских услуг, которое защищает интересы

клиента, гарантируя ему возмещение убытков, понесенных в связи с действиями (бездействием) исполнителя-риелтора, а с другой стороны, обеспечивает исполнителю определенный предел ответственности, не превышающий его имущественной возможности.

Литература

1. *Кратенко М.В.* Договор об оказании юридической помощи в современном гражданском законодательстве / Под ред. Б.Л. Хаскельберга. М.: Статут, 2006. 316 с.
2. Закон РФ «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 г. № 2300-1 (в ред. от 25.06.2012 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 766; Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140; 2012. № 26. Ст. 3446.
3. *Мохов А.А., Капранова С.Ю., Акишева Г.Р.* Страхование профессиональной ответственности и компенсация морального вреда // Юрист. 2006. № 6. С. 25–28.

References

1. *Kratenko M.V.* Dogovor ob okazanii yuridicheskoy pomoshhi v sovremenном grazhdanskom zakonodatel'stve / Pod red. B.L. Xaskel'berga. M.: Statut, 2006. 316 s.
2. Zakon RF «O zashhite prav potrebitelej» ot 07.02.1992 g. № 2300-1 (v red. ot 25.06.2012 g.) // Vedomosti SND i VS RF. 1992. № 15. St. 766; Sobranie zakonodatel'stva RF. 1996. № 3. St. 140; 2012. № 26. St. 3446.
3. *Moxov A.A., Kapranova S.Yu., Akisheva G.R.* Straxovanie professional'noj otvetstvennosti i kompensaciya moral'nogo vreda // Yurist. 2006. № 6. S. 25–28.

L.B. Sitdikova

The Issues of Liability Insurance in the Sphere of Real Estate Services

The article considers the issues of the responsibility of realtors for improper performance of the contract for provision of real estate services. The ways of solving this problem through the Institute of insurance are suggested.

Key-words: service; realtor; liability insurance.

Г.В. Романова

Значение земельной реформы 1990-х годов для России

В статье раскрыты основные направления земельной реформы 1990-х годов. На основе правового анализа законодательной базы, направленной на регулирование земельно-имущественных отношений, выявлены трудности по реализации гражданами права частной собственности на землю.

Ключевые слова: земельная реформа; аграрная реформа; земельный строй; частная собственность на землю; приватизация земли; крестьянское (фермерское) хозяйство; земельные доли.

В России сельское хозяйство являлось основной отраслью экономики, и земли сельскохозяйственного назначения имели особое значение как средство производства сельскохозяйственной продукции. Доминирующим субъектом права частной собственности на такие земли выступали колхозы и иные формы коллективных хозяйств — сельскохозяйственные производители.

В советское время права на землю предоставлялись в основном гражданам, проживающим в сельской местности. Это право приусадебного землепользования, пользование участками для индивидуального огородничества, пользование сенокосами, выпасами. Однако было бы неверно считать, что единоличные крестьянские хозяйства с началом коллективизации прекратили свое существование. Действительно, количество их было незначительно, и они не играли практически никакой роли в аграрной экономике.

Аграрная реформа в России ставила своей целью создание высокоэффективного сельскохозяйственного производства путем разгосударствления, реорганизации колхозов и совхозов и предоставления земли в собственность тем, кто ее обрабатывает. Однако правовое регулирование земельных отношений осуществлялось с большими трудностями, так как с применением преимущественно административных методов государственного руководства, управления и регулирования земельных отношений не учитывался личный интерес производителей сельскохозяйственной продукции. Так, постановлением Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20.10.1948 г. «О плане защитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР» [3] устанавливались принудительные объемы указанных работ, не считаясь с экономикой

хозяйств. Постановлением Совета Министров СССР от 17.08.1950 г. «О переходе на новую систему орошения земель и улучшения механизации сельскохозяйственных работ» было дано указание ликвидировать на полях постоянные оросительные каналы, увеличить размеры поливных участков и т. д.

Резкое несоответствие между интенсивностью государственных расточительных мероприятий по регулированию землепользования и малоэффективными результатами сельскохозяйственного производства привело к упадку сельского хозяйства. Доходило до того, что отдельные хозяйственные работники выращивали на своих приусадебных участках больше продукции, чем колхоз или совхоз.

Возврат к рыночным отношениям в землепользовании начался с 1987 года, когда после длительного запрета была предоставлена возможность арендных отношений в земледелии, а также свободной кооперации граждан.

Радикальный перелом наступил в 1990 году с приобретением Российской Федерацией суверенитета, а также появлением в нормативных актах норм, раскрепощающих земельные и хозяйственные отношения в стране [2: с. 133]. После провозглашения в 1990–1992 годах аграрной и земельной реформ начался новый этап в истории преобразования отечественного сельского хозяйства. Формирование конкурентной среды в аграрном секторе экономики страны стало одной из главных целей, на достижение которых были направлены действия реформаторов. Однако процесс перевода сельского хозяйства на рыночные рельсы шел сложно и противоречиво.

Начало этим преобразованиям положило принятие в 1990 году II Съездом народных депутатов Российской Федерации Постановления «О программе возрождения российской деревни и развития агропромышленного комплекса», Закона «О социальном развитии села», принятие в 1990–1991 годах Верховным Советом Российской Федерации Земельного кодекса РСФСР, законов «О земельной реформе», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О предприятиях и предпринимательской деятельности», «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса РСФСР материально-техническими ресурсами», «О плате за землю», а также вступление в силу Постановления Совета Министров РСФСР от 29.12.1991 г. «О порядке реорганизации колхозов и совхозов» и от 04.02.1991 г. № 9 «О поддержке развития крестьянских (фермерских) хозяйств, их ассоциаций, союзов и кооперативов» [4: с. 54]. Этими нормативными правовыми актами были определены три важнейших направления преобразований в аграрном секторе: организационно-экономическое, социальное и правовое.

В ЗК РСФСР 1991 года в статье 69 устанавливался правовой режим земель колхозов, сельскохозяйственных кооперативов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, учреждений и организаций. Самостоятельной формой собственности на земельные участки устанавливалась коллективная собственность без определения конкретных долей, а также коллективно-

долевая собственность, передаваемая из земель колхозов, кооперативных и сельскохозяйственных предприятий (колхозов, совхозов) для формирования коллективных сельскохозяйственных предприятий. Получение земельных участков в коллективно-долевую собственность связывалось с коллективными формами ведения сельскохозяйственного производства.

В ходе проведения земельной и аграрной реформ в России сельскохозяйственные предприятия были реорганизованы, а принадлежащие им сельскохозяйственные угодья были переданы в общую собственность членов таких предприятий. За это время возникло около 290 тыс. фермерских хозяйств с общей земельной собственностью около 12 млн. га. В результате этой реорганизации большая часть земель сельскохозяйственного назначения из государственной собственности была передана в частную, а также общую совместную и долевую собственность [2: с. 136].

В 1991 году были сделаны первые практические шаги в формировании многоукладной аграрной экономики. Одним из таких укладов стало фермерство — малая форма агробизнеса на семейной основе. Однако их значимость в производстве сельскохозяйственной продукции не велика. На наш взгляд, проблема становления фермерских хозяйств в Российской Федерации имеет не только экономические, но и внеэкономические аспекты. Создание слоя конкурентоспособных фермерских хозяйств возможно лишь при условии решения комплекса задач: экономических, правовых и социально-демографических.

В начале 90-х годов XX века в процессе приватизации земли сельскохозяйственных предприятий передавались членам коллектива предприятия на праве общей собственности. За членами коллектива предприятия бесплатно закреплялись условно выделенные в гектарах земельные доли, размер которых устанавливался местной администрацией. Сам факт владения земельной долей удостоверялся либо свидетельством права собственности члена коллектива на земельную долю, либо подтверждался соответствующей записью в книге учета собственников земельных долей. Владельцы вправе были распорядиться земельными долями, в том числе выделить их в натуре.

На современном этапе реформ усиливается частноправовое регулирование аграрных и земельных отношений, обусловленное дальнейшим развитием права частной собственности на землю и частнопредпринимательских структур в аграрном секторе экономики. Одной из таких структур является крестьянское (фермерское) хозяйство.

В целях реализации прав граждан на получение земельной доли органами исполнительной власти были установлены предельные размеры земельных участков, предоставляемых крестьянским (фермерским) хозяйствам. Районным органам исполнительной власти совместно с комитетами по земельной реформе и земельным ресурсам было рекомендовано установить среднерайонные нормы бесплатной передачи земли в собственность граждан с учетом качества земель [5: с. 15]. Размер земельного участка для организации крестьян-

ского (фермерского) хозяйства, определяемый паем или стоимостью акций, предоставлялся в собственность выходящим из сельхозпредприятий работникам бесплатно, а его увеличение могло быть произведено за счет аренды или покупки земли [7: с. 38]. При этом было установлено, что при расчете среднерайонной нормы бесплатной передачи земли в собственность (средней земельной доли) вся площадь сельскохозяйственных угодий, в том числе пашни в пределах всех сельскохозяйственных предприятий района, за исключением земель, передаваемых в ведение сельских, поселковых, городских Советов народных депутатов, делится на суммарную численность лиц, работающих в сельском хозяйстве, включая пенсионеров, ранее работавших в сельском хозяйстве, а также лиц, занятых в социальной сфере на селе.

Позднее размеры земельных участков были увеличены до 1 га и более, что привело к массовому нарушению внутреннего трудового распорядка, опозданиям, преждевременному уходу с рабочих мест в целях обработки личных подсобных участков, в целом — к подрыву трудовой дисциплины в коллективных хозяйствах. Обработка увеличенных участков в лучшие агротехнические сроки вручную привело к резкому росту использования техники коллективных хозяйств на личных наделах в ущерб общественному производству.

В результате проводимой реформы при приватизации земель в аграрном секторе число собственников земельных долей составило 11,2 млн с занимаемой площадью 117,7 млн га.

В целом по России свидетельства о праве собственности на земельные доли получили только 91,8 % собственников, 170,9 тыс. членов сельскохозяйственных предприятий, пенсионеров, а также работников социальной сферы (учителя школ, воспитатели детских садов, медицинские работники и др.) на селе стали собственниками земельных долей. В стране появилось более 43 млн собственников земельных участков и земельных долей, но их сегодня можно разделить. Так, имеется 11,8 млн собственников земельных долей — бывших работников колхозов и совхозов и других крупных сельскохозяйственных организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств [6: с. 49].

В то же время права на землю сельскохозяйственных предприятий не были четко установлены, так как им также выдавались свидетельства на право общей собственности на земельный участок, а гражданско-правовые договоры между сельскохозяйственными предприятиями и членами их коллективов надлежащим образом не были оформлены. По данным Государственного (национального) доклада «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2000 году», из 113,3 млн га сельскохозяйственных угодий, переведенных в общую собственность участников (членов) сельскохозяйственных коммерческих организаций, невостребованными оказались земельные доли на площади 27,3 млн га [1: с. 39].

В 1994 году, после того как начал действовать новый Гражданский кодекс РФ (ч. 1) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ, прежний Закон РСФСР «О крестьянском

(фермерском) хозяйстве» мог применяться только в части, не противоречащей ГК РФ. В 2001 году вступил в силу новый Земельный кодекс РФ 25.11.2001 г. № 136-ФЗ. В 2002 году был принят Федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», поэтому требовалась корректировка прежнего Закона о фермерском хозяйстве либо принятие нового.

Прежде всего необходимо было уточнить понятийный аппарат, само определение крестьянского (фермерского) хозяйства с учетом его специфики. Фермерский бизнес имеет семейно-предпринимательскую природу и отличается сравнительно небольшими размерами. Эти особенности обуславливают применение принципиально иных подходов и методик для обоснования целесообразности ведения фермерского производства, его планирования и оценки эффективности по сравнению с теми, которые адаптированы для крупных сельскохозяйственных предприятий. Фермерское хозяйство — это деловое предприятие, в котором присутствуют и сочетаются маркетинг и компетентное управление ресурсами, в том числе человеческими, финансовыми, планирование и прогнозирование. По существу, фермерское хозяйство — это форма коммерческой организации ведения сельского хозяйства на семейной основе с постоянной занятостью его главы и возможным привлечением наемного труда, в которой стоимость товарной сельскохозяйственной продукции, на наш взгляд, составляет не менее 70 % от общей денежной выручки.

Наряду с крестьянскими (фермерскими) хозяйствами на селе существуют и личные подсобные хозяйства сельских жителей. В отличие от фермерских хозяйств они имеют потребительский характер, архаичны и консервативны, обладают иным мотивационным механизмом. Ведение личного подсобного хозяйства — это деятельность по производству сельскохозяйственной продукции, основанная на труде членов семьи с минимальным обращением к рынку и преимущественно ориентированная на потребление продукции внутри самого хозяйства, не требующая юридического оформления хозяйственной деятельности и ведения официальной отчетности. Перерастание такого рода хозяйств в фермерские связано с развитием новых технологий, повышением уровня механизации, общей и профессиональной культуры крестьян.

Перечисленные особенности фермерских хозяйств дали повод говорить о необходимости уточнения правовой дефиниции крестьянского (фермерского) хозяйства, сформулированной в новом Законе «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». На наш взгляд, прежнее определение не давало возможности четко разграничить данную организационно-правовую форму от других форм сельскохозяйственного производства. Также в соответствии со сложившимися реалиями требовалось уточнить порядок создания фермерского хозяйства и предоставления земельного участка, необходимого для деятельности такого хозяйства; перечень прав и обязанностей членов хозяйства, а также полномочий его главы. К сожалению, с 90-х годов XX в. принимаются множество нормативных правовых актов, которые вместо того, чтобы четко охарактери-

зовать правовой режим земельных долей права общей собственности на земельные участки, вносят еще большее непонимание и разночтение.

В ходе проведения земельной реформы к началу марта 1996 года в частную собственность земельные доли и пай получили 12 млн сельских жителей. Многие, к сожалению, в натуре их так и не увидели. Границы земельных массивов, в которые включены земельные доли, ни в натуре, ни на карте не обозначены, а также не учтены в государственном земельном кадастре. Вследствие чего часть земель колхозов и совхозов в общую долевую собственность граждан не передавалась, а была зачислена в фонд перераспределения земель района, и опять же без определения границ этих земельных массивов, то есть разграничение частных земельных участков и государственных земель не проведено.

Все эти бывшие земли колхозов и совхозов без оформления и регистрации каких-либо документов в регистрационных палатах используются крестьянским (фермерскими) хозяйствами, которые добровольно выплачивают арендную плату собственникам земельных долей, а также платят за них земельный налог. Однако все эти действия можно признать незаконными, так как права на земельные доли не прошли государственную регистрацию.

Литература

1. Быстров Г.Е. О государственном регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения // Право и политика. 2002. № 8. С. 37–51.
2. Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник. 9-е изд., перераб. М.: Юрайт-Издат, 2006. 655 с.
3. Постановление Совета Министров СССР и ЦК ВКП(б) от 20.10.1948 «О плане полезащитных лесонасаждений, внедрения травопольных севооборотов, строительства прудов и водоемов для обеспечения высоких и устойчивых урожаев в степных и лесостепных районах Европейской части СССР» // Известия. 1948. 24 октября.
4. Крассов О.И. Право частной собственности на землю. М.: Юристъ, 2000. 379 с.
5. Кулыгина С. Кому полагается пай? // Российская юстиция. 1996. № 11. С. 42–45.
6. Стариков И.В. Дискуссия о проблемах регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения // Право и политика. 2002. № 9. С. 55–61.
7. Черноморец А.Е. Правовой режим земельной доли // Государство и право. 1999. № 12. С. 38–46.

References

1. By'strov G.E. O gosudarstvennom regulirovanii oborota zemel' sel'skoxozyajstvennogo naznacheniya // Pravo i politika. 2002. № 8. S. 37–51.
2. Erofeev B.V. Zemel'noe pravo Rossii: uchebnik. 9-e izd., pererab. M.: YurajtIzdat, 2006. 655 s.

3. Postanovlenie Soveta Ministrov SSSR i CK VKP(b) ot 20.10.1948 «O plane polezashhitny'x lesonasazhdenij, vnedreniya travopol'ny'x sevooborotov, stroitel'stva prudov i vodoyomov dlya obespecheniya vy'sokix i ustojchivy'x urozhaev v stepny'x i lesostepny'x rajonax Evropejskoj chasti SSSR» // Izvestiya. 1948. 24 oktyabrya.

4. *Krassov O.I.* Pravo chastnoj sobstvennosti na zemlyu. M.: Yurist", 2000. 379 s.

5. *Kuly'gina S.* Komu polagaetsya paj? // Rossijskaya yusticiya. 1996. № 11. С. 42–45.

6. *Starikov I.V.* Diskussiya o problemax regulirovaniya oborota zemel' sel'skoxozyajstvennogo naznacheniya // Pravo i politika. 2002. № 9. С. 55–61.

7. *Chernomorecz A.E.* Pravovoj rezhim zemel'noj doli // Gosudarstvo i pravo. 1999. № 12. С. 38–46.

G.V. Romanova

The Significance of the Land Reform of the 1990s in Russia

The article reveals the main trends of the land reform of the 1990s. On the basis of the legal analysis of the legislation base aimed at regulating land and property relations, the author identifies challenges which citizens face dealing with realization of the right to private ownership of land.

Key-words: land reform; land reform; land system; private ownership of land; privatization of land; peasant (farmer); land shares.

Ю.С. Ульянцева

Гражданско-правовая характеристика образовательных услуг в Российской Федерации

В условиях принятия нового Закона РФ «Об образовании» особую актуальность приобретает вопрос о содержании и нормативно-правовом закреплении понятия «образовательная услуга»; в статье автор формулирует определение этого понятия.

Ключевые слова: образовательная услуга; услуга по обучению; образовательная программа, компетентность; компетенция.

В современном российском праве под услугой в широком смысле понимается деятельность, не имеющая овеществленного результата (поручение, хранение, комиссия, перевозка, медицинские услуги, услуги по обучению и др.). А в узком смысле слова под услугой следует понимать деятельность, которая непосредственно направлена не на вещь, а на личность услугополучателя [5: с. 31]. Именно среди услуг в «узком смысле слова» следует выделять так называемые «личные» услуги, на которые обращали внимание Е.Д. Шешенин [17: с. 43] и Н.А. Баринов [1: с. 128]. Целью этих обязательств является не достижение эквивалентно-возмездного результата, а удовлетворение разнообразных потребностей; при этом в них неимущественный интерес превалирует над имущественным.

Для этих обязательств характерно и то, что неисполнение либо ненадлежащее исполнение договорного обязательства влечет, как правило, возникновение убытков, которые носят преимущественно моральный характер, а оказание услуги личности требует наибольшей внимательности, квалификации, культуры обслуживания со стороны услугодателя [6: с. 75]. К личным услугам относятся, например, услуги по туристическому обслуживанию, образовательные, репетиторство и т. д.

В энциклопедии профессионального образования приводится следующее определение образовательной услуги — комплекс целенаправленно создаваемых и предлагаемых населению знаний и умений для удовлетворения тех или иных об-

разовательных потребностей. Большинство авторов, исследующих вопрос о сущности данных услуг, считают, что под образовательной услугой следует понимать деятельность по передаче знаний, умений, формированию навыков [7: с. 50]. Однако переход на новые федеральные государственные образовательные стандарты смещает акцент с традиционных ЗУНов к формированию компетенций.

Глоссарий ЮНЕСКО содержит термин «образование, основанное на компетентности», под которым понимается «образование, базирующееся на описании, изучении и демонстрации знаний, навыков, поведения и отношений, требуемых для какой-либо определенной роли, профессии или карьеры». Таким образом, сущностью компетентностного подхода является жесткая привязка образования к ситуациям применимости в сфере труда, где компетенции охватывают способность, готовность познания и отношения (образы поведения), которые необходимы для выполнения профессиональной деятельности.

В п. 2 ст. 779 Гражданского кодекса Российской Федерации [2: с. 222] установлено, что правила главы 39 применяются к договорам оказания услуг связи, медицинских, ветеринарных, аудиторских, консультационных, информационных, услуг по обучению, туристическому обслуживанию и т. п. В настоящее время формулировка «услуги по обучению» заменена в законодательстве на понятие «образовательные услуги». Стоит отметить, что в правовой литературе понятия «образование» и «обучение» не совпадают. Задача обучения видится в передаче другому лицу, обучаемому, определенных знаний, навыков. Образование включает в себя как процесс воспитания, так и официальное подтверждение гражданином (обучающимся) установленного государством образовательного уровня (образовательного ценза).

Кроме этого, согласно нормам Закона РФ «Об образовании» образовательные услуги могут осуществляться образовательным учреждением только с момента выдачи ему соответствующей лицензии (разрешения).

При этом лицензия на право ведения образовательной деятельности выдается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования, на основании заключения экспертной комиссии.

В настоящее время в этой сфере действует Постановление Правительства РФ № 277 [10: с. 1], согласно которому лицензированию подлежит образовательная деятельность по программам дошкольного, общего (начального, основного, среднего (полного)) образования, дополнительного образования детей, профессиональной подготовки, профессионального (начального, среднего, высшего, послевузовского, дополнительного) образования, в том числе военного профессионального образования, осуществляемая образовательными учреждениями (организациями), научными организациями и ведущими профессиональную подготовку образовательными подразделениями организаций.

Вместе с тем действуют Постановления Правительства РФ № 837 [11: с. 1] и Постановление Правительства РФ № 49 [12: с. 1], касающиеся лицензирования образовательных программ, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну.

Стоит отметить, что понятие «образовательные услуги» в законодательстве Российской Федерации не раскрыто и содержится в Законе РФ «Об образовании» и Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», а также иных нормативно-правовых актах в случаях, когда речь идет о платной деятельности образовательного учреждения.

Так, согласно ст. 45 Закона РФ «Об образовании» государственные и муниципальные образовательные учреждения вправе оказывать населению, предприятиям, учреждениям и организациям платные дополнительные образовательные услуги (обучение по дополнительным образовательным программам, преподавание специальных курсов и циклов дисциплин, репетиторство, занятия с обучающимися углубленным изучением предметов и другие услуги), не предусмотренные соответствующими образовательными программами и федеральными государственными образовательными стандартами [4: с. 22]. Однако платные образовательные услуги не могут подменять собою «бюджетной» деятельности образовательного учреждения.

В то же время, согласно ст. 29 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [16: с. 4135], высшее учебное заведение в соответствии со своим уставом может осуществлять платную деятельность в области образования и в других областях, если это не идет в ущерб его основной деятельности.

Деятельность по оказанию платных образовательных услуг также регламентируется Постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 г. № 505 [13: с. 1], Приказом Минобрнауки РФ от 10.07.2003 г. № 2994 [14: с. 1], Приказом Минобрнауки РФ от 28.07.2003 г. № 3177 [15: с. 1], Письмом Минобрнауки РФ от 01.10.2002 г. № 31ю-31нн-40/31-09 [8: с. 1], Письмом Минобрнауки РФ от 21.07.1995 г. № 52-М [9: с. 1].

Результатом как платных образовательных услуг, так и услуг, осуществляемых за счет бюджета, является получение образования, т. е. достижение и подтверждение обучающимся определенного образовательного уровня, которое удостоверяется соответствующим документом. Поэтому недопустимо указывать в договоре об оказании образовательных услуг получение государственного диплома о высшем образовании в качестве конечного результата оказания услуг [3: с. 3].

Исходя из изложенного, образовательную услугу можно определить как деятельность образовательной организации, направленную на реализацию образовательной программы (программ), состоящую в формировании соответствующих компетенций, которая заканчивается выдачей документа установленного образца, подтверждающего уровень полученного образования.

Литература

1. *Баринов Н.А.* Имущественные потребности и гражданское право. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1987. 192 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации: В 4 ч. 11-е изд. М.: Ось-89, 2008. 560 с.
3. *Жукова Т.В.* Проблемы договорного регулирования возмездного оказания образовательных услуг // Юрист. 2003. № 8. С. 2–5.
4. Закон Российской Федерации «Об образовании». М.: Омега-Л, 2009. 56 с.
5. *Кванина В.В.* Договор на оказание возмездных услуг: учебное пособие. Челябинск, 2002. 98 с.
6. *Кванина В.В.* Договоры с абонементной формой отношения сторон: дис. ... канд. юр. наук. М., 1990. 243 с.
7. *Куров С.В.* Образовательные услуги: гражданско-правовой аспект: учебное пособие. М.: РАГС, 1999. 120 с.
8. Письмо Минобразования РФ от 01.10.2002 г. № 31ю-31нн-40/31-09 «О методических рекомендациях по заключению договоров для оказания платных образовательных услуг в сфере образования» // Официальные документы в образовании. 2002. № 32.
9. Письмо Минобразования РФ от 21.07.1995 г. № 52-М «Об организации платных дополнительных образовательных услуг» // Вестник образования. 1995. № 9.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 г. № 174 «Об утверждении положения о лицензировании образовательной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 21.03.2011 г. № 12. Ст. 1651.
11. Постановление Правительства РФ от 17.10.2009 г. № 837 «Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности образовательных учреждений, находящихся в ведении Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Федеральной службы охраны Российской Федерации и реализующих образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну» // Собрание законодательства РФ. 26.10.2009 г. № 43. Ст. 5086.
12. Постановление Правительства РФ от 03.02.2010 г. № 49 «О лицензировании образовательной деятельности образовательных учреждений органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации, реализующих военные профессиональные образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну» (вместе с «Положением о лицензировании образовательной деятельности образовательных учреждений органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации, реализующих военные профессиональные образовательные программы, содержащие сведения, составляющие государственную тайну») // Собрание законодательства РФ. 15.02.2010 г. № 7. Ст. 757.
13. Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 г. № 505 (ред. от 15.09.2008 г.) «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг» // Собрание законодательства РФ. 16.07.2001 г. № 29. Ст. 3016.
14. Приказ Минобразования РФ от 10.07.2003 г. № 2994 «Об утверждении Примерной формы договора об оказании платных образовательных услуг в сфере общего образования» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 22.12.2003 г. № 51.
15. Приказ Минобразования РФ от 28.07.2003 г. № 3177 «Об утверждении Примерной формы договора об оказании платных образовательных услуг в сфере профессионального образования» // Российская газета. 2003. 19 августа.

16. Федеральный закон от 22.08.1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» // Собрание Законодательства РФ. 26.08.1996 г. № 35. Ст. 4135.

17. *Шешенин Е.Д.* Классификация гражданско-правовых обязательств по оказанию услуг // Антология уральской цивилистики. 1925–1989: сб. ст. М.: Статут, 2001. 431 с.

References

1. *Barinov N.A.* Imushhestvenny'e potrebnosti i grazhdanskoe pravo. Saratov: Izd-vo Saratovskogo universiteta, 1987. 192 s.
2. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii: V 4 ch. 11-e izd. M.: Os'-89, 2008. 560 s.
3. *Zhukova T.V.* Problemy' dogovornogo regulirovaniya vozmezdno go okazaniya obrazovatel'ny'x uslug // Yurist. 2003. № 8. S. 2–5.
4. Zakon Rossijskoj Federacii «Ob obrazovanii». M.: Omega-L, 2009. 56 s.
5. *Kvanina V.V.* Dogovor na okazanie vozmezdny'x uslug: uchebnoe posobie. Chelyabinsk, 2002. 98 s.
6. *Kvanina V.V.* Dogovory' s abonementnoj formoj otnosheniya storon: dis. ... kand. jur. nauk. M., 1990. 243 s.
7. *Kurov S.V.* Obrazovatel'ny'e uslugi: grazhdansko-pravovoj aspekt: uchebnoe posobie. M.: RAGS, 1999. 120 s.
8. Pis'mo Minobrazovaniya RF ot 01.10.2002 g. № 31yu-31nn-40/31-09 «O metodicheskix rekomendacijax po zaklyucheniyu dogovorov dlya okazaniya platny'x obrazovatel'ny'x uslug v sfere obrazovaniya» // Oficial'ny'e dokumenty' v obrazovanii. 2002. № 32.
9. Pis'mo Minobrazovaniya RF ot 21.07.1995 g. № 52-M «Ob organizacii platny'x dopolnitel'ny'x obrazovatel'ny'x uslug» // Vestnik obrazovaniya. 1995. № 9.
10. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 16 marta 2011 g. № 174 «Ob utverzhdenii polozheniya o licenzirovanii obrazovatel'noj deyatel'nosti» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 21.03.2011 g. № 12. St. 1651.
11. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 17.10.2009 g. № 837 «Ob utverzhdenii Polozheniya o licenzirovanii obrazovatel'noj deyatel'nosti obrazovatel'ny'x uchrezhdenij, naxodyashhixsya v vedenii Federal'noj sluzhby' bezopasnosti Rossijskoj Federacii i Federal'noj sluzhby' ohrany' Rossijskoj Federacii i realizuyushhix obrazovatel'ny'e programmy', sodержashhie svedeniya, sostavlyayushhie gosudarstvennuyu tajnu» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 26.10.2009 g. № 43. St. 5086.
12. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 03.02.2010 g. № 49 «O licenzirovanii obrazovatel'noj deyatel'nosti obrazovatel'ny'x uchrezhdenij organa vneshnej razvedki Ministerstva oborony' Rossijskoj Federacii, realizuyushhix voenny'e professional'ny'e obrazovatel'ny'e programmy', sodержashhie svedeniya, sostavlyayushhie gosudarstvennuyu tajnu» (vmeste s «Polozheniem o licenzirovanii obrazovatel'noj deyatel'nosti obrazovatel'ny'x uchrezhdenij organa vneshnej razvedki Ministerstva oborony' Rossijskoj Federacii, realizuyushhix voenny'e professional'ny'e obrazovatel'ny'e programmy', sodержashhie svedeniya, sostavlyayushhie gosudarstvennuyu tajnu») // Sobranie zakonodatel'stva RF. 15.02.2010 g. № 7. St. 757.
13. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 05.07.2001 g. № 505 (red. ot 15.09.2008 g.) «Ob utverzhdenii Pravil okazaniya platny'x obrazovatel'ny'x uslug» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 16.07.2001 g. № 29. St. 3016.

14. Prikaz Minobrazovaniya RF ot 10.07.2003 g. № 2994 «Ob utverzhdenii Primernoj formy' dogovora ob okazanii platny'x obrazovatel'ny'x uslug v sfere obshhego obrazovaniya» // Byulleten' normativny'x aktov federal'ny'x organov ispolnitel'noj vlasti. 22.12.2003 g. № 51.

15. Prikaz Minobrazovaniya RF ot 28.07.2003 g. № 3177 «Ob utverzhdenii Primernoj formy' dogovora ob okazanii platny'x obrazovatel'ny'x uslug v sfere professional'nogo obrazovaniya» // Rossijskaya gazeta. 2003. 19 avgusta.

16. Federal'ny'j zakon ot 22.08.1996 g. № 125-FZ «O vy'sshem i poslevuzovskom professional'nom obrazovanii» // Sobranie Zakonodatel'stva RF. 26.08.1996 g. № 35. St. 4135.

17. *Sheshenin E.D.* Klassifikaciya grazhdansko-pravovy'x obyazatel'stv po okazaniyu uslug // Antologiya ural'skoj civilistiki. 1925–1989: sb. st. M.: Statut, 2001. 431 s.

Ju.S. Ulyanceva

Civil Legal Characteristics of Educational Services in the Russian Federation

Under the conditions of the adoption of the new Act of the Russian Federation “On education” special attention is paid to the issue of the content and the regulatory consolidation of the concept of “educational services”. In the article the author formulates the definition of this term.

Key-words: educational services; training service; educational program; expert knowledge; competence.

Е.В. Соломатина

Дискуссия о конституции Венгрии 2011 г. и проблемы развития европейского конституционализма в XXI веке

В статье рассматриваются особенности конституции Венгрии, принятой 18 апреля 2011 г., анализируется реакция на конституционную реформу в Венгрии со стороны международных организаций и стран Европейского Союза, рассматриваются проблемы развития конституционного права в современном обществе.

Ключевые слова: конституционное право; Основной закон Венгрии; конституционализм; христианство; органическая демократия; Венецианская комиссия.

Страны Европейского Союза переживают сложный период своего развития. Дестабилизация общеевропейской финансовой системы, растущее напряжение в межгосударственных отношениях, усиление националистических политических партий и протестных общественных движений порождают сомнения в будущем «Единой Европы». В этих условиях особое значение приобретает стабильность правового пространства европейских стран, общность их конституционных традиций, связанная с единством фундаментальных ценностей конституционализма, многолетним опытом гармонизации национальных законодательных систем, динамичным развитием наднациональных политико-правовых институтов, интернационализацией основных прав и свобод [2: с. 470–472]. Однако являются ли классические европейские правовые стандарты надежной основой для решения актуальных проблем социального и политического развития или наступает время радикального обновления теории и практики европейского конституционализма? Показательна в этом плане конституционная реформа в Венгрии, вызвавшая самый широкий общественный резонанс.

18 апреля 2011 г. парламент Венгрии принял новую Конституцию страны, 25 апреля документ был подписан главой государства, а с 1 января 2012 г. Основной закон вступил в силу.

Интересен тот факт, что новая венгерская Конституция позиционируется как воплощение христианских духовных ценностей и социальных принципов. В ней провозглашается, что «народ Венгрии объединяют Бог и христианство»¹.

Христианские основы венгерского конституционализма проявляются прежде всего в вопросах биоэтики. За государством закрепляется обязанность

¹ Здесь и далее ссылки на текст конституции Венгрии приводятся по изданию: The Fundamental Law Of Hungary. 25 April 2011. URL: <http://www.kormany.hu/download/4/c3/30000/THE%20FUNDAMENTAL%20LAW%20OF%20HUNGARY.pdf> (дата обращения: 10.04.2012 г.).

защиты жизни, причем уточняется, что жизнь начинается с момента зачатия. «Человеческое достоинство неприкосновенно, — объявляет конституция. — Каждый имеет право на жизнь и человеческое достоинство; жизнь зародыша будет защищена от момента зачатия». Фактически данная статья конституции может трактоваться как запрет на аборт, к чему призывает Церковь. Как гласит «Лексикон» Католической церкви, «живой эмбрион есть реальный индивидуальный человек, а не просто "скопление клеток"... Он наделен тем же достоинством, что и люди, давшие ему жизнь, и теми же основными правами» [3: с. 244]. Юридическое закрепление получила и позиция Церкви относительно клонирования [3: с. 323–339]. По этому поводу в конституции закреплено следующее положение: «Евгенические методы, нацеленные на отбор людей, а также меры, делающие человеческое тело и его части источником прибыли, и репродуктивное клонирование людей запрещены».

Брак в новой венгерской Конституции трактуется как «союз мужчины и женщины», в связи с чем критики документа считают, что конституция создает почву для дискриминации людей с нетрадиционной сексуальной ориентацией. Показательно, что именно традиционалистская трактовка брака объявляется в Конституции социальной основой венгерского общества и напрямую связывается с задачами демографической политики: «Венгрия защищает институт брака между мужчиной и женщиной и добровольно установленные супружеские отношения, а также семью как основу существования страны. Венгрия поддерживает рождение детей».

Все эти положения Конституции Венгрии вызвали осуждение прежде всего у либеральной общественности, заявляющей о нарушении прав человека. Правозащитники из организации «Права человека без границ» также высказывают опасения относительно дискриминации граждан Венгрии, не являющихся христианами, — новый Основной закон вводит в действие положения, имеющие обратную силу, об отмене регистрации более 300 общин религиозных меньшинств¹. Сторонники конституционной реформы отвергают эту критику, ссылаясь на безусловное сохранение светского характера государства. В отношении религии Конституция объявляет: «Каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает в себя свободу избирать и изменять религию». Также Конституция определяет, что в Венгрии Церковь и государство отделены друг от друга, а церкви независимы (имеются в виду католическая церковь и протестантские общины). Но Конституция действительно создает юридическую основу для сотрудничества государства и церковных организаций в решении важных для общества задач. Авторы конституционного проекта из правящей партии «Фидес» неоднократно отмечали, что такой подход нельзя рассматривать как нарушение прав человека². Речь идет о том, что доктрина новой Конституции

¹ Новый закон в Венгрии учреждает дискриминацию и ограничивает свободу вероисповедания. URL: <http://www.bible.com.ua/news/r/73463> (дата обращения: 10.04.2012 г.).

² Мухеев В. Особый путь Виктора Орбана // Вся Европа. 2011. №5 (55). URL: <http://www.all.europa.ru/osobiy-putj-viktora-orbana> (дата обращения: 10.04.2012 г.).

не рассматривает индивидуальную правосубъектность, основанную на естественных правах, в качестве приоритетной. Ключевое значение придается коллективной правосубъектности венгерского народа, объединенного своей историей, духовными традициями, языком и кровным родством. Не случайно, что новая Конституция закрепляет юридическую и политическую ответственность Венгрии за всех венгров, живущих за пределами страны.

Признание безусловного приоритета коллективной правосубъектности венгерского народа обусловило и важные политические реформы. Их стратегическая цель — централизация государственной власти, призванная обеспечить единство интересов венгерского народа и их верховенство в противовес центробежным тенденциям, характерным для мультикультурного общества. Так, Конституция ввела новые правила регулирования бюджетно-финансовой сферы, требующие решения принципиальных вопросов большинством в две трети парламента. Президент получил право распускать парламент в случае задержки в принятии бюджета. Согласно Конституции, в Венгрии появился новый надзорный орган, которому вменяется следить за деятельностью органов правосудия. Глава этого органа назначается парламентом, но его деятельность подконтрольна президенту. Конституционный суд, напротив, лишен права принимать решения по вопросам, связанным с бюджетом, таможенной политикой и налогообложением.

Таким образом, доктрина новой Конституции Венгрии демонстрирует переход к принципам органической демократии, основанной на приоритете коллективной правосубъектности венгерского народа как особой исторической и духовной общности. Либеральная общественность восприняла принятие Конституции как явное нарушение международных и европейских стандартов прав человека. Политическая оппозиция в лице Социал-демократической партии Венгрии критиковала проект конституции за авторитарные тенденции, а ее представители даже покинули парламент при утверждении нового Основного закона¹. После принятия Конституции в Венгрии прошли многотысячные акции протеста. Свою озабоченность выразили ООН, Евросоюз, а также правительство Германии.

Особо следует отметить жесткую позицию Евросоюза. Европейская Комиссия даже распространила заявление о том, что ее представители «будут стремиться использовать свои полномочия для того, чтобы проанализировать совместимость Венгерской конституции и законов Евросоюза, а также, если это будет необходимо, начать процедуры, предусмотренные Статьей 258 Договора Евросоюза» [1: с. 345]. Фактически речь идет о возможности исключения Венгрии из ЕС.

Венецианская комиссия — консультативный орган Совета Европы по вопросам конституционного права, также подвергла критике Конституцию

¹ Венгерский парламент принял новую Конституцию / Венгрия изнутри. 2011. 21 апреля. URL: <http://www.hungary-ru.com/?mode=news&id=3155> (дата обращения: 10.04.2012 г.).

Венгрии¹. По мнению комиссии, она ставит под угрозу существующие политические, экономические и другие достояния венгерской демократии. Проблемными вопросами комиссия считает ограничение полномочий Конституционного суда, создание альтернативных контролирующих органов, которые могут деформировать систему разделения властей и угрожать развитию демократии в стране. Венецианская комиссия считает, что вопрос защиты прав человека и гражданина должны быть более конкретно урегулированы в Конституции. В частности, те пункты, которые касаются прав и свобод венгров, живущих за пределами страны, могут повредить межгосударственным отношениям в Центрально-Восточной Европе. Венецианская комиссия также заявила, что готова содействовать венгерским властям в процессе усовершенствования Конституции и надеется на то, что правящая венгерская партия «Фидес» займет конструктивную позицию.

В целом, критики венгерской Конституции в Европе считают, что под руководством премьер-министра и лидера партии Фидес Виктора Орбана в Венгрии был установлен авторитарный режим, и Венгрия стала первым государством в Евросоюзе, бросившим вызов принципам демократии. На наш взгляд, такие оценки не показывают сущность венгерской конституционной инициативы. Новый Основной закон сохраняет все основные признаки либерально-демократического конституционализма: систему представительной демократии, разделение властей, многопартийность, светский характер государства. Однако на уровне конституционной доктрины произошел переход от идеала договорного гражданского общества к представлению о венгерском народе как исторически сложившемся сообществе, обладающем единством духовной традиции, языковой культуры, кровного родства и национальной государственности. Не случайно, что новая конституция даже изменила название страны — Венгерская республика стала Венгрией, что подчеркивает историко-органическую сущность государства в противовес его формально-юридической трактовке.

Европейские критики усматривают в этих изменениях возрождение этнокультурного национализма, отвергнутого после драматических событий первой половины XX в. Однако следует учесть, что буквально в те же месяцы, когда происходило обсуждение и принятие проекта венгерской Конституции, лидеры Франции, ФРГ и Великобритании в унисон объявили о крахе мультикультурализма в Европе². Совершенно очевидно, что рост националистических настроений и стремление значительной части общества к возрождению прочных форм коллективной идентичности не являются проблемой лишь венгерского общества. Политическая элита Венгрии лишь предложила радикальное решение этого вопроса. Но сама дилемма между принципами договорной

¹ European Commission for Democracy through Law. Opinion on the regulatory concept of the Constitution of the Republic of Hungary. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF%281996%29002-bil.pdf> (дата обращения: 12.04.2012 г.).

² Черненко Е. Эффект Брейвика. Европейские ультраправые нашли нового врага. URL: <http://kommersant.ru/doc/1792111> (дата обращения: 12.04.2012 г.).

и органической демократии, приоритетами естественных прав человека и коллективной правосубъектности народа, защищенностью прав различных меньшинств и признанием ключевой роли общенациональных интересов является общеевропейской проблемой. Решение этих вопросов, на наш взгляд, невозможно лишь с помощью отдельных институциональных реформ в системе государственного управления или в избирательном законодательстве.

В дискуссии о венгерской конституционной реформе как в фокусе оказались отражены многие актуальные проблемы, вызывающие тревогу европейской общественности: роль национального суверенитета в глобальном мире, «границы» толерантности в отношениях с представителями иных этнических и конфессиональных групп, дилемма мультикультурализма и национализма, соотношение закона и морали в условиях возрождения христианских ценностей. Венгерский опыт наглядно демонстрирует, что существующая модель конституционализма вызывает все большую критику не только в связи с необходимостью дополнительных гарантий демократии и социальной справедливости. Развитие конституционного права оказалось подчинено поиску национальной идентичности, хотя в течение нескольких десятилетий такой подход рассматривался европейскими политиками и юристами как деструктивный и даже опасный для общества [4: с. 104]. От решения вопроса: станет ли такой вектор общеевропейским или останется «венгерским феноменом» — зависит и судьба российского конституционализма.

Литература

1. Договор о функционировании Европейского Союза // Европейский Союз. Основопологающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: Инфра-М, 2008. С. 211–390.
2. Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. 544 с.
3. Лексикон. Дискуссионные темы и неоднозначные термины в сфере семьи, жизни и этики. М.: Изд-во францисканцев, 2009. 1066 с.
4. Медушевский А.Н. Размышления о современном российском конституционализме. М.: РОССПЭН, 2007. 176 с.

References

1. Dogovor o funkcionirovanii Evropejskogo Soyuza // Evropejskij Soyuz. Osnovopolagayushhie akty' v redakcii Lissabonskogo dogovora s kommentariyami. M.: Infra-M, 2008. S. 211–390.
2. Zor'kin V.D. Sovremenny'j mir, pravo i Konstituciya. M.: Norma, 2010. 544 s.
3. Leksikon. Diskussionny'e temy' i neodnoznachny'e terminy' v sfere sem'i, zhizni i e'tiki. M.: Izd-vo franciskancev, 2009. 1066 s.
4. Medushevskij A.N. Razmy'shleniya o sovremennom rossijskom konstitucionalizme. M.: ROSSPE'N, 2007. 176 s.

H.V. Solomatina

**The Discussion on the Constitution of Hungary in 2011
and the Issues of Development of European Constitutionalism in the XXI Century**

The article discusses the features of the Hungarian Constitution, adopted on April 18, 2011. The reaction to the constitutional reform in Hungary by international organizations and the European Union is analyzed. The issues of constitutional law in contemporary society are considered.

Key-words: constitutional law; the Basic Law of Hungary constitutionalism; Christianity; organic democracy; Venice Commission.

А.Н. Суханбердиева

Судебная реформа 1922 г.

В статье раскрывается сущность и содержание судебной реформы 1922 г. Проанализированы нормативные акты, на основе которых происходило реформирование системы судопроизводства.

Ключевые слова: судебная реформа; суд; судоустройство; судебный процесс.

В современных условиях, когда продолжается реформирование судебной системы Российской Федерации, необходимо изучать и учитывать опыт судебных реформ прошлого, среди которых одной из наиболее значимых была реформа 1922 г.

Судебная реформа 1922 г. являлась комплексным преобразованием всей судебной системы, введением в правовую практику новых для советского государственного строя институтов.

Основные аспекты судебной реформы могут быть выражены в следующих положениях:

- 1) реорганизация системы общих судов и революционных трибуналов;
- 2) создание прокуратуры;
- 3) создание адвокатуры;
- 4) создание государственного арбитража;
- 5) модернизация процессуального законодательства.

В процессе реализации судебной реформы вместо общих судов и трибуналов была создана единая система из трех звеньев: народный суд – губернский суд – Верховный суд республики.

Народные суды учреждались в уездах и должны были рассматривать основную массу гражданских и уголовных дел. Заседали они в составе одного судьи или судьи с двумя народными заседателями.

Губернский суд руководил народными судами, выступал как первая инстанция по некоторым особо важным делам, а также служил кассационной инстанцией для народных судов.

Верховный суд РСФСР, в свою очередь, выступал как первая инстанция по некоторым особо важным делам и как кассационная инстанция для губернских судов. Также Верховный суд осуществлял контроль над всеми судами республики, давал разъяснения нижестоящим судам по вопросам судебной практики.

Верховный суд РСФСР был образован 31 октября 1922 г. Председатель и члены Верховного суда назначались Президиумом ВЦИК.

Положение предусматривало, что временно сохраняются специальные суды: а) по делам о преступлениях, угрожающих крепости и мощи Красной Армии, — военные трибуналы, б) по делам об особо важных преступлениях, угрожающих транспорту, — военно-транспортные трибуналы, в) по делам о преступлениях по нарушению Кодекса законов о труде — особые трудовые сессии народных судов, г) по делам земельным — земельные комиссии, и д) по делам о спорах об имущественных правах между государственными органами — состоящие при Совете Труда и Обороне и губернских экономических совещаниях — центральная и местные арбитражные комиссии.

Судебная реформа сопровождалась воссозданием таких органов, существовавших в царской России, как прокуратура и адвокатура.

В соответствии с Положением о прокурорском надзоре от 25 мая 1922 г. в стране учреждалась Государственная прокуратура РСФСР как орган надзора за соблюдением законности всеми органами власти, организациями и частными лицами. Кроме органов власти и управления, прокуратура следила за законностью действий органов дознания и ГПУ, за местами лишения свободы, выполняла функцию поддержания обвинения в суде. Прокурором республики являлся нарком юстиции, поэтому прокуратура не являлась независимой.

Отдел Государственной прокуратуры в Наркомюсте включал в себя следующие подотделы: общего надзора, надзора за органами следствия и дознания, государственного обвинения и секретариата.

26 мая 1922 г. ВЦИК учредил адвокатуру. Коллегии адвокатов создавались при губернских отделах юстиции для оказания юридической помощи населению, в том числе для осуществления защиты обвиняемых в суде, и функционировали под надзором губернских судов.

Необходимо отметить, что судебная реформа осуществлялась в условиях новой экономической политики, которая проводилась правительством с 1921 г. Ее содержание определялось отказом от чрезвычайных мер периода «военного коммунизма», в первую очередь, продовольственной разверстки, и означало восстановление товарно-денежных отношений. Новые отношения определяли необходимость развития гражданско-процессуального законодательства и гражданского судопроизводства [1: с. 237].

В ходе судебной реформы для разрешения экономических споров была создана система государственного арбитража. В 1922 г. Президиум ВСНХ своим Постановлением образовал Арбитражную комиссию при ВСНХ и арбитражные комиссии при его местных органах — промбюро и губсовнархозах.

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 21 сентября 1922 г., утвердившим Положение о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями, были созданы Арбитражная комиссия при Совете Труда и Обороне и арбитражные комиссии при областных и губернских экономических совещаниях (СУ РСФСР. 1922. № 65. Ст. 769). Положение об арбитражной комиссии СССР было утверждено ЦИК и СНК СССР в 1924 г. (СЗ СССР. 1924. № 24. Ст. 293).

В 1922 г. Президиум ВСНХ своим Постановлением образовал Арбитражную комиссию при ВСНХ и арбитражные комиссии при его местных органах — промбюро и губсовнархозах (СУ РСФСР. 1922. № 65. Ст. 769).

Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 21 сентября 1922 г., утвердившим Положение о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями, были созданы Арбитражная комиссия при Совете Труда и Обороне и арбитражные комиссии при областных и губернских экономических совещаниях. Положение об арбитражной комиссии СССР было утверждено ЦИК и СНК СССР в 1924 г. (СЗ СССР. 1924. № 24. Ст. 293).

Арбитражным комиссиям были подведомственны: а) имущественные споры между государственными учреждениями и предприятиями; б) споры между государственными организациями (но не ниже губернского уровня) — при обязательном условии согласия спорящих сторон на разрешение дела в комиссиях.

Судебная реформа 1922 г. была связана не только с изменением системы судоустройства, но и с модернизацией судебного процесса. В 1923 г. были приняты два важных нормативных акта: Уголовно-процессуальный кодекс и Гражданско-процессуальный кодекс.

Уголовно-процессуальный кодекс узаконил основные принципы уголовного судопроизводства: гласность, публичность, устное ведение процесса. В соответствии с кодексом суд выносил решение простым большинством голосов, обжалование приговора в апелляционном порядке отменялось и допускалось только в кассационном. «Принятие УПК означало четкое закрепление процессуальной формы уголовного преследования лица, обвиняемого в совершении преступления, что само по себе являлось существенной гарантией от произвола со стороны государственных органов, осуществлявших карательную политику» [2: с. 149].

В Гражданско-процессуальном кодексе 1923 г. закреплены принципы состязательности и объективности. Суд был обязан устанавливать по любому делу объективную истину, не ограничиваясь представленными сторонами материалами и объяснениями, собирать доказательства по собственной инициативе, т. е. принимать все предусмотренные законом меры для всестороннего, полного и объективного выяснения действительных обстоятельств дела. В то же время ст. 4 ГПК устанавливала, что «за недостатком узаконений и распоряжений для решения какого-либо дела суд решает его, руководствуясь общими началами советского законодательства и общей политикой Рабоче-Крестьянского Правительства» (СУ РСФСР. 1923. № 46–47. Ст. 478).

Судебная реформа 1922 г., несмотря на свою значимость, не создала целостной и завершенной судебной системы. Даже после ее завершения и кодификации процессуального законодательства вопрос судоустройства и судопроизводства продолжал регулироваться целым рядом различных нормативных актов: Положением о судоустройстве РСФСР, Положением о прокурорском надзоре, а также материальными и процессуальными нормами вновь

принятых кодексов. В то же время продолжали действовать многочисленные принятые ранее декреты, постановления, положения, инструкции. При этом формы процессуальной деятельности судов не были устойчивыми, они постоянно изменялись с учетом тех задач, которые государство, исходя из политической ситуации в стране, ставило перед судебными органами.

Литература

1. *Пашенцев Д.А.* История государства и права России. М.: Эксмо, 2010. 367 с.
2. *Колемасов В.Н.* Организация работы советской судебной системы в 1920-е годы // Вестник МГОУ. Серия «История и политические науки». 2011. № 2. С. 148–151.

References

1. *Pashencev D.A.* Istoriya gosudarstva i prava Rossii. M.: E'ksmo, 2010. 367 s.
2. *Kolemasov V.N.* Organizaciya raboty' sovetsoj sudebnoj sistemy' v 1920-e gody' // Vestnik MGOU. Seriya «Istoriya i politicheskie nauki». 2011. № 2. S. 148–151.

A.N. Suxanberieva

The Paper Reveals the Nature and Content of the Judicial Reform of 1922

Analyzed the regulations by which being reformed judiciary.

Key-words: judicial reform; court; judiciary; judicial process.

Ю.В. Гаврилова

**Материалы заседания круглого стола
«Состояние и перспективы защиты
прав детей в Российской Федерации»**

С 12 по 14 октября 2012 года в г. Москве проходил VII Фестиваль науки, в котором принял участие и Московский городской педагогический университет. Одним из мероприятий Фестиваля стал круглый стол «Состояние и перспективы защиты прав детей в Российской Федерации», проведенный на юридическом факультете под руководством заведующего кафедрой международного права и прав человека профессора А.И. Кривенького. В нем приняли участие Уполномоченный по правам ребенка в г. Москве Е.А. Бунимович и советник Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка О.В. Пристанская. В ходе заседания были рассмотрены изменения в сфере государственной политики охраны детства, эффективность гарантий прав детей, актуальные проблемы современной системы образования.

О.В. Пристанская отметила важность объединения усилий уполномоченных по правам ребенка федерального и регионального уровня с другими правозащитными институтами, указала на необходимость совершенствования российского законодательства, которое, с одной стороны, требует приведения его в соответствие с международными стандартами, с другой — зачастую грешит механическим заимствованием европейских ценностей и норм. Актуальным представляется и рассмотрение значения медийного пространства, правовой культуры с учетом результатов мониторинга состояния правового сознания несовершеннолетних, его наиболее типичных дефектов. Решение данных проблем невозможно без повышения эффективности государственно-общественного контроля и уровня подготовки специалистов в сфере образовательного права и в других сферах деятельности, связанных с правами детей.

О роли правового просвещения, об умении юристов использовать точные формулировки, давать оценку, проводить экспертизу законов, о необходимости преодоления предрассудков, многие из которых берут начало с советских

времен, и о повышении общей культуры граждан говорил Е.А. Бунимович. Уполномоченный по правам ребенка в г. Москве отметил трудности, возникающие при определении способа правовой регламентации и механизма защиты прав детей в связи с наличием глобальной сети Интернет. Он также акцентировал внимание и на необходимость создания моделей участия детей в принятии решений по вопросам, затрагивающим интересы ребенка, в частности, в рамках инициативы ЮНИСЕФ «Города, доброжелательные к детям».

В ходе заседания был рассмотрен вопрос о подготовке преподавателями факультета при поддержке Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка и Уполномоченным по правам ребенка в г. Москве коллективного труда «Правовое положение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», необходимого для оказания правовой помощи данной категории детей, а также педагогам сиротских учреждений. В данном труде дается анализ международных и национальных стандартов прав детей; особенностей правового положения педагогов и обучающихся сиротских учреждений; форм защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; приводятся глоссарий.

Еще одно направление сотрудничества преподавателей и студентов юридического факультета ГБОУ ВПО МГПУ с аппаратом Уполномоченного по правам ребенка в г. Москве связано с деятельностью созданной в сентябре 2010 года на факультете юридической клиники (консультации). Руководитель клиники С.И. Фёклин сообщил о том, что за два года ее работы поступило более 50 запросов по вопросам гражданского, семейного, образовательного, административного, жилищного законодательства, заключено более 15 договоров о сотрудничестве по вопросам оказания бесплатной помощи с организациями г. Москвы, Самарской области, республики Хакассия и др., подготовлены иски в суд, все требования истцов удовлетворены в полном объеме. Высокий уровень подготовки студентов и преподавателей, участвующих в оказании юридической помощи, позволяет обсуждать вопрос о будущем привлечении их к рассмотрению обращений, поступающих в аппараты уполномоченных по правам ребенка на региональном и федеральном уровне.

Помимо вопросов будущего взаимодействия с правозащитными институтами были рассмотрены и различные проблемы научного и практического характера. А.Ю. Ястребова провела анализ действующих международно-правовых договоров по защите прав детей, указав, что субъектами такой защиты признаны семья и государство. Она обратилась и к проблеме защиты прав детей в вооруженных конфликтах, как международных, так и внутрисударственных, в связи с I и II Дополнительным Протоколом к Женевским Конвенциям 1949 г. и Факультативному Протоколу 2000 г. к Конвенции о правах ребенка, содержащими стандарты особого отношения к детям. Соблюдение специальных условий защиты детей, предусмотренных Декларацией ООН

о социальных и правовых принципах, касающихся защиты и благополучия детей, 1986 г., должно быть главной целью создания двусторонних межгосударственных соглашений по вопросам усыновления и поддержки семьи.

Праву родителей обеспечивать своим детям образование и обучение, которое соответствует их религиозным и философским убеждениям, посвятил свое выступление С.А. Бурьянов. Несмотря на то, что принцип светскости государства закреплен в Конституции РФ, в последние годы в государственной и муниципальной системе образования предпринимались попытки введения конфессионально ориентированных дисциплин. С сентября 2012 года в школах России преподается обязательный учебный курс «Основ религиозных культур и светской этики», состоящий из шести модулей, среди которых только модули «основы мировых религиозных культур» и «основы светской этики» соответствуют принципу светскости государства (их выбрали 63,9 % родителей). С.А. Бурьянов предложил провести заседание круглого стола с целью дать правовую оценку конфессионально ориентированным образовательным модулям.

Проблемы, поставленные участниками круглого стола в ходе выступлений и научной дискуссии, подтвердили актуальность и значимость исследований в области прав ребенка, необходимость повышения эффективности гарантий их прав, согласованного взаимодействия институтов, деятельность которых направлена на защиту прав несовершеннолетних.

Т.М. Пряхина

**Правовые организационные
и прикладные проблемы действия
и реализации норм международного
права в правовой системе России.
Рецензия на монографию
С.Ю. Марочкина «Действие и реализация
норм международного права в правовой
системе Российской Федерации»
(М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. 288 с.)**

Монография доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ Сергея Юрьевича Марочкина «Действие и реализация норм международного права в правовой системе Российской Федерации» является комплексным системным исследованием теоретических, правовых, организационных вопросов действия и реализации норм международного права в правовой системе России. Актуальность данного монографического исследования обусловлена одной из доминирующих тенденций современного развития межгосударственного сотрудничества и влечет за собой отрицание международного права как самостоятельной ценности, помогающей государствам на основе права и справедливости решать глобальные, региональные и внутригосударственные проблемы, защищать национальные интересы в контексте общемировых задач. Попытки подмены международного права национальным правом великих держав не конструктивны. Смещение международного публичного права и права внутригосударственного до степени их неразличимости подрывает основы как межгосударственного, так и национального правового порядка.

Следует отметить, что доктринальные наработки по обозначенной проблематике существенно отстают от потребностей практики. Упоминание

международного права, как справедливо отмечает в своих трудах С.Ю. Марочкин, стало обретать черты популярности, некоей моды, порой использоваться как аргумент а priori. Закрепление в Конституции Российской Федерации принципа включенности норм международного права в правовую систему России само по себе не решает проблемы. Основная задача — создание необходимых правовых, организационных и даже психологических условий для того, чтобы принцип получил практическое воплощение. На решении данной задачи сосредоточены усилия С.Ю. Марочкина.

Особая теоретико-методологическая и практическая значимость рецензируемой монографии заключается в том, что на ее страницах излагаются четкие правила реализации международного права, обеспечивающие и поддерживающие должный уровень правовой определенности как фундаментальный принцип правового государства.

Монография С.Ю. Марочкина дает адекватные ответы на вопросы современности, свидетельствующие о широте авторской эрудиции, глубоко понимании всей сложности проблем. Автор последовательно изучает механизм взаимодействия международного и национального права, постоянно отслеживает и обобщает материалы судебной практики, что позволяет ему понять внутреннюю логику развития событий, отделить закономерное от случайного, предвидеть нарастающую конфликтность взаимодействия международного и национального права, предвосхитить развитие событий и предложить логичные, обоснованные, рациональные способы решения возникающих проблем.

Рецензируемая монография является продолжением блестящей книги С.Ю. Марочкина «Действие норм международного права в правовой системе России» (Тюмень, 1998 г.), в которой автор предпринял попытку формирования методологии системного освоения международным правом правовой системы России. Теоретические конструкции, изложенные в упомянутой книге, получили подтверждение динамично развивающейся юридической практикой. Прошедшее десятилетие подтвердило научную прозорливость профессора С.Ю. Марочкина. Нормотворческая и правоприменительная практика предложила собственное, зачастую отличное от доктринальных, понимание роли международных норм в правовой системе страны. Единство правовой системы России требует взвешенного теоретического анализа, обобщения материалов практики и выработки рекомендаций единообразного решения вопросов совместимости правовых систем, преодоления коллизий международных и национальных правовых норм, раскрытия нормативного содержания конституционного принципа о международной составляющей правовой системы страны. С данных позиций публикация монографии С.Ю. Марочкина своевременна, она отвечает ожиданиям практикующих юристов.

Методология исследования действия и реализации норм международного права, предложенная С.Ю. Марочкиным, позволяет получить объек-

тивное научное знание и понимание законов развития правовой системы России, влияние на которую международного права чрезвычайно велико.

Особой заслугой С.Ю. Марочкина является неординарная постановка проблемы. Действие и реализацию норм международного права автор рассматривает с точки зрения общетеоретических проблем определения сущности, содержания, структуры правовой системы как комплексной универсальной научной категории и объективной данности. Автор справедливо обращает внимание на необходимость разграничения таких понятий, как система международного права и международно-правовая система, право и правовая система, внутреннее законодательство и правовая система страны. Употребление вышеперечисленных понятий как равнозначных искажает общую картину правовой действительности. В свете вышесказанного весьма значима правильная расстановка акцентов: важно не только дифференцировать правовые категории, но и выработать общий подход к правовой системе в теории права и теории международного права. Только тогда, как справедливо отмечает С.Ю. Марочкин, можно будет говорить на «одном языке» о взаимодействии правовых систем и о нормах международного права в правовой системе Российской Федерации.

Взвешенно оценивая взгляды и подходы к понятию и структуре правовой системы с точки зрения общей теории права, сравнительного правоведения, теории международного права, автор преодолевает сложившуюся отчужденность теории международного права от теории национального права. Этот шаг профессора С.Ю. Марочкина бесспорно расширяет горизонты исследования основной проблемы монографии, ибо потребность переориентации теории права, расширения объекта ее внимания очевидна. В данном отношении монография С.Ю. Марочкина способствует существенному приращению знаний не только в области международного права, но и в сфере теории права, что бесспорно послужит раскрытию ее потенциала как фундаментальной науки всего правоведения.

Центральным вопросом, задающим вектор дальнейшим научным изысканиям автора, является вопрос о природе норм международного права во внутригосударственной сфере. Оценивая место норм международного права в правовой сфере России, ученый абсолютно справедливо полагает недопустимым приравнивать их к национальным правовым нормам. Нормы международного права как выражение согласованных позиций и воля государств должны толковаться и исполняться государствами с точки зрения объекта и целей договора, целей и принципов международного права в целом, а не внутреннего права. Соответственно нормы международного права не следует рассматривать как составную часть внутреннего права. Они не меняют своей природы, качества и в этом смысле являются «инородным телом» по отношению к нормам внутреннего права. Ни один из внутригосударственных актов, обеспечивающих выполнение государ-

ством своих международных обязательств, не способен изменить природу норм, их особенные цели, содержание, форму. Этого и не требуется, констатирует С.Ю. Марочкин, государство выполняет и обеспечивает именно нормы международного права. Данный вывод автора имеет принципиальное значение. Государство и осуществляет, и обеспечивает выполнение норм международного права, автономных и применимых именно как нормы иной правовой системы.

Вопрос о правовой природе норм международного права во внутригосударственной сфере отражает более общую проблему — проблему соотношения международного и национального права. Осветив основные положения и противоречия теории «дуализма» и теории «монизма», автор отходит от традиционного взгляда на данный вопрос. Новаторский подход профессора в полной мере проявляется в постановке научной задачи. Как абсолютно точно отмечает С.Ю. Марочкин, задача видится не столько в согласовании либо приведении норм российского права в соответствие с нормами международного права, сколько в обеспечении функционирования, действия норм международного права в правовой системе России.

Автору удалось выйти за узкие рамки теоретических споров «монистов» и «дуалистов», сторонников «трансформации» и «непосредственного действия» международного права, изучить проблему со стороны и сосредоточиться на исследовании правовых, организационных и прикладных аспектов действия и реализации норм международного права в правовой системе России, учитывающих масштабность взаимодействия международного и национального права как системных образований.

В свете вышесказанного практическое звучание рецензируемой монографии трудно переоценить. Это работа, которая предлагает взвешенные, научно обоснованные рецепты решения возникающих проблем, преодоления коллизий международного и национального права, позволяет правильно, грамотно применять нормы международного права, привести сложившуюся в данном направлении практику к общему знаменателю.

Подходы к процессу действия и реализации норм международного права в правовой системе Российской Федерации, изложенные в монографическом исследовании видного ученого, открывают перспективы неизбежной и необходимой модернизации государственно-правового механизма взаимодействия международного и национального права. Законотворческая и правоприменительная практика демонстрируют особое стремление к определенности в вопросе обеспечения более тесной связи национального права с правом международным, установления четкого порядка имплементации норм, принципов, идеологии международного права в российскую правовую систему. С.Ю. Марочкин, чутко уловив и отразив в своей фундаментальной работе запросы практики, систематизировал накопленный опыт в данной сфере государственной деятельности,

выявил наиболее проблемные, слабые места и предложил единую, логически безупречную концепцию реализации и действия норм международного права.

Важное значение в свете нарастающей конфликтности взаимодействия международного права и права национального, роста числа юридических коллизий имеют положения монографии, в которых автор обращается к проблеме иерархии норм международного и российского права. Установив место норм и источников международного права в правовой системе России, автор ставит вопрос о юридической силе норм международного и российского права. И в доктрине и в практике существует неоднозначное понимание данного вопроса. Автор определяет конкретные ориентиры решения проблемы. Заслуживает поддержки позиция автора, согласно которой реализация правила о приоритете норм международного права, содержащегося в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, требует определения точных рамок приоритета, а это значит ответа на ряд вопросов: о каких нормах международного права идет речь, о каких договорах, в отношении каких законов устанавливается приоритет, какие правила соотношения юридической силы норм действуют между нормами договоров и законов? Обсуждение данных вопросов, к сожалению, происходит на фоне практически полного отсутствия федерального коллизионного права, формирование которого является конституционной обязанностью федеральных органов государственной власти. Грамотный подход к разрешению коллизий между нормами международного права и нормами права национального является сильной стороной монографического исследования С.Ю. Марочкина. По сути, его работа — весомый вклад не только в развитие международного права, теории права, но и в процесс формирования федерального коллизионного права. В ракурсе обозначенной проблемы заслуживает поддержки тезис автора о том, что следует говорить не о приоритете норм международного договора по отношению к правилам закона вообще, а о приоритете применения. Договоры не заменяют и не отменяют законы, а в случае коллизии применяются в конкретной ситуации, к конкретным отношениям и субъектам. Выводы автора по многим параметрам снимают неопределенность содержания и неоднозначность понимания ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Основной Закон России закрепляет общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ как часть правовой системы страны, подчеркивает С.Ю. Марочкин, что отвечает принципу добросовестного выполнения международных обязательств. Положение ст. 15 о приоритете правил договоров над законами, в трактовке С.Ю. Марочкина, которую мы всецело разделяем, есть напоминание об особой правовой природе международных договоров, которые являются источником действующих в стране правовых норм, но принадлежат к иной правовой системе. Следует разграничивать право, создаваемое государством, и пра-

во, применяемое государством и в государстве. Последнее представлено в том числе и нормами международного права, в области реализации которых действует иная правовая логика. Источники международного права в правовой системе России выполняют роль не источников внутреннего права, а источников определенной части действующих в стране правовых норм. Бесспорной заслугой автора является то, что сложная конструкция приоритета договоров перед внутренними актами сведена С.Ю. Марочкиным к простой схеме, которую наш законодатель и правоприменитель должен знать как таблицу умножения.

Определение места и роли норм и источников международного права в правовой системе Российской Федерации, их соотношения с нормами и источниками российского права создает лишь исходные позиции в исследовании проблемы, полагает автор, и с ним нельзя не согласиться.

С.Ю. Марочкин ставит и решает вопросы, придающее его работе особое практическое звучание. В частности, выясняет, кто, как и на каких основаниях будет обеспечивать действие норм и источников международного права, что порождает возможность и обязанность применения норм международного права, и с какого момента эта обязанность возникает. Фактически большая часть работы предлагает теорию правоприменения, дополняет блестящий общетеоретический раздел изучения правовых и организационных основ действия и реализации норм международного права в правовую систему России. Органично вписывается в авторскую концепцию С.Ю. Марочкина предложение оформления норм внутреннего права, определяющих механизм взаимодействия национального права с нормами международного права, механизм их исполнения и возможность непосредственного применения в самостоятельный межотраслевой правовой институт — институт международных обязательств государства. Формировать и развивать данный институт можно и должно именно сегодня, когда проблема выполнения международных обязательств переведена в практическую плоскость всем вектором государственного развития, когда следование нормам международного права вменяется в обязанность не только высшим органам государственной власти, но и органам власти субъектов Федерации, должностным лицам, когда каждый гражданин, следуя конституционным положениям, может расширять спектр принадлежащих ему основных прав, обращаясь к нормам международных договоров, и отстаивать их в межгосударственных органах.

Среди общих юридических условий выполнения норм международного права и обеспечения их действия назван принцип *pacta sunt servanda*, предполагающий установление такого режима, который бы максимально способствовал реализации международных обязательств государства. Полно и всесторонне исследуются специальные обязательные условия, такие как общая отсылка внутреннего права к нормам международного

права; признание обязательности договора или общепризнанного принципа (нормы) международного права; вступление договора в силу; опубликование договора. Дополнительные условия имеют субсидирующее значение, развивают, конкретизируют обязательные условия в соответствующих ситуациях и делах. В их числе С.Ю. Марочкин называет приказы министерств и ведомств; указание в договоре о его применимости к конкретным отношениям; компетентность органа; обязательность договора для другой стороны. Весь комплекс условий показывает, насколько точной, «ювелирной» работой является корректное применение норм международного права органами национальной юрисдикции.

Особое внимание в монографическом исследовании С.Ю. Марочкина уделено отсылочным нормам российского права. Эти нормы играют решающее значение, без них невозможно введение в сферу действия национального права норм другой системы — международной или иностранной. Данный раздел монографии восполняет явный пробел, существующий в общей теории права, которая игнорирует отсылочные нормы как самостоятельную разновидность правовых норм, несущих важную функциональную нагрузку. Теория отсылочных норм имеет непосредственный выход на практику, поскольку именно с отсылочными нормами напрямую связаны варианты и модели (схемы) действия норм международного права в правовой системе России.

Комплексный, всесторонний, компетентный анализ отсылочных норм позволил автору сделать ряд новаторских выводов. В свете упоминавшейся ранее проблемы формирования коллизионного права хотелось бы обратить внимание на абсолютную правоту оценки роли и значения коллизионных норм. Как справедливо полагает С.Ю. Марочкин, согласованность в праве не обязательно должна означать непротиворечивость норм. Коллизии — обычное явление, они существуют всегда, причем и в рамках одной системы права. Задача согласования заключается не только в переработке коллидирующих норм, но и в возможности преодоления коллизий с помощью специальных юридических приемов. Отсюда и регулятивная роль коллизионных правил. Автор приводит веские аргументы, убеждающие нас в том, что коллизии международного и внутреннего права — важное и даже необходимое средство обеспечения выполнения норм международного права. В условиях сосуществования различных правовых режимов, создаваемых сериями двусторонних договоров с разными государствами, но по одному предмету, согласованность нельзя обеспечить тщательным обновлением целых групп норм и даже отраслей. Это невозможно технически, может привести к непомерному «разбуханию» законодательства, наконец, это просто не нужно. Коллизионные нормы о приоритете договоров над законами — средство динамичного реагирования на изменяющиеся условия международных обязательств государ-

ства. С их помощью достигаются две цели: сохраняется стабильность законодательства и обеспечивается выполнение норм международного права. Коллизионные нормы, таким образом, предстают как необходимое средство стабильности правовой системы в целом.

Возможность реального действия норм международного права непосредственно зависит от их организационного обеспечения, механизм которого получил развернутое отражение в рецензируемой монографии. Автор исследует организационное обеспечение реализации и действия норм международного права как деятельность целой системы органов, различных по уровню компетенции, назначению, но через свою деятельность обеспечивающих выполнение государством международных обязательств и принципа *pacta sunt servanda*. Системный подход позволил С.Ю. Марочкину представить данное направление деятельности органов как внутригосударственный организационный механизм реализации норм международного права. Чтобы данный механизм работал без сбоев, чтобы действия органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления были согласованы, необходимо его правовое обеспечение. В частности, С.Ю. Марочкин возвращается к идее, высказанной им в ряде работ, о необходимости принятия нормативного правового акта о порядке обеспечения выполнения норм международного права, развивающего положения Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации». На уровне субъектов Российской Федерации целесообразно принятие законов о заключении, исполнении и прекращении собственных международных соглашений, а также об участии в выполнении международных обязательств Российской Федерации. Актуальность данных предложений нарастает с каждым днем. Полагаем, реализация этих законодательных новелл профессора позволила бы не только упорядочить правоприменительную практику, но и избежать недоразумений, свидетельствующих о том, что многие декларативные заявления государства в области международного права не подкрепляются практической деятельностью органов государственной власти и должностных лиц, действующих от имени Российской Федерации.

В третьей, заключительной главе монографии «Практические аспекты действия и реализации норм международного права в правовой системе Российской Федерации» сформулирована теория международного правопользования. В полной мере отражена в монографии видного ученого множественность форм действия норм международного права в национальной правовой системе. Комплексно рассмотрена значительная функциональная нагрузка, которая возложена на нормы международного права: нормы международного права очерчивают рамки законодательства и его применения, влияют на определение подсудности и применимого права, выступают как средство правовой аргументации, как критерий толкования законов, как непосредственное основание и часть решения по делу.

С.Ю. Марочкин обращает внимание на необходимость особого подхода к реализации самоисполнимых и несамоисполнимых норм международного права, на сложность применения общепризнанных принципов и норм международного права.

В правоприменительную сферу России активно вторгаются международные рекомендательные акты, международные модельные нормы. Автор приветствует судебную практику, вовлекающую в свою деятельность огромный «пласт» международных рекомендательных норм, как солидный шаг в практическом развитии конституционного принципа о международной составляющей правовой системы России. Конституционный принцип — международное право часть права страны — воспринимается и используется судами не только формально-юридически. Суды развили его буквальное содержание в деятельности по применению международных норм: они опираются не только на нормативно-правовую составляющую (общепризнанные принципы и нормы и международные договоры), но и практически на все элементы международно-правовой системы — резолюции и рекомендации международных организаций, решения международных органов, модельные акты, правовые позиции и решения международных судебных учреждений. Не имеющие обязательного юридического или нормативного характера названные акты используются российскими судами для правовой аргументации, подтверждения своих выводов и оценок, выработки правовых позиций, обоснования и принятия решений, а постановления международных судов с обязательной в отношении России юрисдикцией — для пересмотра актов российских судов в целях выполнения международных обязательств.

Российские суды фактически совершили прорыв в восприятии решений Европейского суда по правам человека, обращаясь к ним при оценке конкретных понятий и ситуаций при толковании Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, для учета правовых позиций ЕСПЧ и его прецедентной практики, как основания для пересмотра судебных актов. Судебная практика в области применения решений ЕСПЧ вышла за рамки Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней». Это подтверждает общую тенденцию, выявленную С.Ю. Марочкиным: в практике обращения к международному праву, применения его норм, понятий международная составляющая правовой системы России значительно шире, чем предусмотрено Конституцией. Полагаем, это закономерная тенденция, отражающая формирование открытой правовой системы, способной адаптироваться к внешнему воздействию, самоорганизовываться и оперативно реагировать на международные обязательства Российского государства.

Юридическое сообщество России должно быть готово к реализации норм международного права. И с этих позиций монография С.Ю. Мароч-

кина — бесценный помощник практикующих юристов. Весь научный труд С.Ю. Марочкина, теории и концепции, изложенные в нем, подчинены практическим целям и задачам. Безупречная логика исследования, последовательный и всесторонний анализ заявленной проблематики, широкая источниковедческая база, обращение к богатой практике применения международно-правовых норм органами национальной юрисдикции позволили автору сформулировать целостную концепцию совершенствования нормативно-правовых основ и механизма действия и реализации норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Аргументированность авторских предложений очевидна, они убедительны и вызывают доверие. Монография Сергея Юрьевича Марочкина является фундаментальным научно-практическим исследованием, одной из самых успешных и высококвалифицированных работ по проблемам применения норм международного права органами национальной юрисдикции России.

**АВТОРЫ «ВЕСТНИКА МГПУ»,
СЕРИЯ «ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ»
2012, № 1 (11)**

Гаврилова Юлия Вячеславовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин МГПУ.

E-mail: a.l.f.a@inbox.ru

Дерябина Елена Михайловна — кандидат исторических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права МГОблУ.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Кривенький Александр Иванович — доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права и прав человека.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Куксин Иван Николаевич — доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин МГПУ.

E-mail: proffKuk-1944@yandex.ru

Львов Алексей Витальевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права МГПУ.

E-mail: Lvov_av@inbox.ru

Марченко Михаил Николаевич — доктор юридических наук, профессор кафедры теории государства и права и политологии МГУ им. Ломоносова.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Овчинников Иван Иванович — доктор юридических наук, профессор, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

E-mail: iv-iv.ovchinnikov@yandex.ru

Пряхина Татьяна Михайловна — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета МГПУ.

E-mail: doktrina2005@yandex.ru

Романова Галина Владимировна — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин МГПУ.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Ситдикова Любовь Борисовна — кандидат юридических наук, профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин МГПУ.

E-mail: LB Sitdikova@mail.ru

Соломатина Елена Владимировна — студентка 2-го курса юридического факультета МГПУ.

E-mail: lsolomatina20@gmail.com)

Стецкевич Михаил Станиславович — кандидат исторических наук, доцент кафедры философии религии и религиоведения СПбГУ.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Суханбердиева Адэля Надыровна — судья Ленинского районного суда г. Астрахани.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Туманова Анастасия Сергеевна — доктор юридических и исторических наук, профессор, профессор кафедры теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

E-mail: anastasiya13@mail.ru

Ульянцева Юлия Сергеевна — аспирант кафедры гражданско-правовых дисциплин МГПУ.

E-mail: Ulyanceva@firo.ru

Яровая Марина Вячеславовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права МГПУ.

E-mail: Mare777@yandex.ru

«MCTTU Vestnik Series “Legal Sciences”» / Authors, 2012, № 1 (11)

Gavrilova Julija Vjacheslavovna — Ph.D in Law, Assistant Professor (docent) of State and Legal Disciplines department of MGPU.

E-mail: a.l.f.a@inbox.ru

Deryabina Elena Mixajlovna — Ph.D in History, Assistant Professor (docent) of Constitutional and Municipal law department of MGobLU.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Krivenkij Aleksandr Ivanovich — Doctor of History, full professor, head of the International Law and Human Rights department of MGPU.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Kuksin Ivan Nikolaevich — Doctor of Law, honored lawyer of the Russian Federation, professor of Criminal-Legal Sciences Department of MGPU.

E-mail: proffKuk-1944@yandex.ru

Lvov Aleksey Vitalevich — Ph.D in Law, Assistant Professor of Theory and History of State and Law department of MGPU.

E-mail: StepanovaL.M.@jurist.mgpu.ru

Marchenko Mixail Nikolaevich — Doctor of Law, professor of Theory and History of Law and State department of Lomonosov Moscow State University (MGU).

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Ovchinnikov Ivan Ivanovich — Doctor of Law, full professor, professor of the National research University «Higher school of Economics».

E-mail: iv-iv.ovchinnikov@yandex.ru

Pryaxina Tatyana Mixajlovna — Doctor of Law, full professor, professor of State and Legal Disciplines department of MGPU.

E-mail: doktrina2005@yandex.ru

Romanova Galina Vladimirovna — Ph.D in Law, assistant professor (docent) of State and Legal disciplines of department of MGPU.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Sitdikova Lyubov Borisovna — Ph.D in Law, professor of the State and Legal Disciplines department of MGPU.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Salomatina Elena Vladimirovna — Student, faculty of Law of MCPU.

E-mail: lsolomatina20@gmail.com

Steckevich Mixail Stanislavovich — Ph.D in History, assistant professor of Associate Professor of Philosophy of Religion and Religious Studies St. Petersburg state university (SPBGU).

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Suxanberdiyeva Adelya Nadyrovna — Judge of the Leninsky district court of city Astrakhan.

E-mail: StepanovaLM@jurist.mgpu.ru

Tumanova Anastasiya Sergeevna — Doctor of Law and History, full professor of department of Law and Comparative Law of the National Research University “Higher School of Economics”.

E-mail: anastasiya13@mail.ru

Ulyanceva Yuliya Sergeevna — Postgraduate student of State and Legal Disciplines department of MGPU.

E-mail: Ulyanceva@firo.ru

Yarovaya Marina Vyacheslavovna — Ph.D.in Law, Associate Professor of Theory and History of Law and State Department of MGPU.

E-mail: Mare777@yandex.ru

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ СТАТЕЙ

Редакция просит вас при подготовке материалов, предназначенных для публикации в «Вестнике МГПУ», руководствоваться требованиями к оформлению научной литературы, рекомендованными Редакционно-издательским советом университета.

1. Шрифт — Times New Roman, 14 кегль, межстрочный интервал — 1,5 поля: верхнее, нижнее и левое — по 20 мм, правое — 10 мм. Объем статьи, включая список литературы, постраничные сноски и иллюстрации, не должен превышать 40 тыс. печатных знаков (1,0 а.л.). При использовании латинского или греческого алфавита обозначения набираются: латинскими буквами — в светлом курсивном начертании; греческими буквами — в светлом прямом. **Рисунки** должны выполняться в графических редакторах. **Графики, схемы, таблицы** нельзя сканировать.

2. Инициалы и фамилия автора набираются полужирным шрифтом в начале статьи слева; заголовок — посередине полужирным шрифтом.

3. В начале статьи после названия помещаются аннотация на русском языке (не более 500 печатных знаков) и ключевые слова (не более 5). Ключевые слова и словосочетания разделяются точкой с запятой.

4. Статья снабжается пристатейным списком литературы, оформленным в соответствии с требованиями ГОСТ Р 7.0.5 – 2008 «Библиографическая ссылка» на русском и английском языках.

5. Ссылки на издания из пристатейного списка даются в тексте в квадратных скобках, например: [3: с. 57] или [6: Т. 1, кн. 2, с. 89].

6. Ссылки на Интернет-ресурсы и архивные документы помещаются в тексте в круглых скобках или внизу страницы по образцам, приведенным в ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Библиографическая ссылка».

7. В конце статьи (после списка литературы) указывается автор, название статьи, аннотация и ключевые слова на английском языке.

8. Рукопись подается в редакцию журнала в установленные сроки на электронном и бумажном носителях.

9. К рукописи прилагаются сведения об авторе (ФИО, ученая степень, звание, должность, место работы, электронный адрес для контактов) на русском и английском языках.

10. Плата с аспирантов за публикацию рукописей не взимается.

В случае несоблюдения какого-либо из перечисленных пунктов автор по требованию главного или выпускающего редактора обязан внести необходимые изменения в рукопись в пределах срока, установленного для ее доработки.

Более подробно о требованиях к оформлению рукописи можно посмотреть на сайте www.mgri.ru в разделе «Документы» издательского отдела Научно-информационного издательского центра.

По вопросам публикации статей в журнале обращаться к главному редактору Пашенцеву Дмитрию Алексеевичу (Москва, ул. Новокузнецкая, д. 16, кафедра теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета). Телефон редакции: (499) 959-55-51. E-mail: dr-70@mail.ru

Вестник МГПУ
Журнал Московского городского педагогического университета
Серия «Юридические науки»
№ 1 (11), 2013

Главный редактор:
доктор юридических наук, профессор *Д.А. Пашенцев*

Свидетельство о регистрации средства массовой информации:
ПИ № 77-5797 от 20 ноября 2000 г.

Главный редактор выпуска:
кандидат исторических наук, старший научный сотрудник
Т.П. Веденеева
Редактор:
Л.Ю. Ильина
Корректор:
Л.Г. Овчинникова
Техническое редактирование и верстка:
О.Г. Арефьева

Адрес Научно-информационного издательского центра ГБОУ ВПО МГПУ:
129226, Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д. 4.
Телефон: 8-499-181-50-36. e-mail: Vestnik@mgpu.ru

Подписано в печать: 05.03.2013 г. Формат 70 × 108 1/16.
Бумага офсетная.

Объем: 9 усл. печ. л. Тираж 1000 экз.