



Издается с 2013 года

ВЕСТНИК

Юридического института МИИТ

2016. № 2 (14)

РУБРИКИ ЖУРНАЛА

Конституционное право
Вопросы образования
Гражданская служба
Налоговое право
Уголовное и уголовно-исполнительное право
Противодействие коррупции
Административное право и административный процесс
Инвестиционное право
Здоровый образ жизни

Председатель

редакционного совета:

Духно Николай Алексеевич

доктор юридических наук, профессор

Заместитель председателя

редакционного совета:

Корякин Виктор Михайлович

доктор юридических наук, доцент

Члены редакционного совета:

Егоров Виктор Павлович,

доктор военных наук, профессор

Землин Александр Игоревич,

доктор юридических наук, профессор

Коровяковский Денис Геннадьевич, кандидат
юридических наук, доцент

Лобачев Сергей Львович, доктор

технических наук, профессор

Овечкин Александр Петрович, доктор

философских наук, профессор

Постол Ольга Львовна, кандидат педагогических
наук, доцент

Слышкин Геннадий Геннадьевич, доктор

филологических наук, профессор

Сидоркин Александр Иванович, доктор

юридических наук, профессор

© Юридический институт МИИТа, 2016

При использовании материалов журнала
ссылка на «Вестник Юридического института МИИТ»
обязательна.



Официальный сайт
Юридического института:

www.ui-miit.ru

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Матвеев Р. Ф.

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРАВА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
ЧАСТНОГО ПРАВА 5

Абдулкеримов Э. А.

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО 22

Айвазян С. А.

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРЕВА ДВОРА В СИСТЕМЕ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ РУССКОГО ГОСУДАРСТВА В КОНЦЕ XVI —
НАЧАЛЕ XVII ВЕКОВ 26

ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Духно Н. А.

РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ
XIX ВЕКА 33

Филиппова М. Ю.

НОВАЦИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РЕЖИМА ТРУДА
ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА 57

Зарубина М. Г.

ВЛИЯНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ
КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА НА ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ 62

Груздева Л. М.

ОБЗОР НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАБОТ
СТУДЕНТОВ СПЕЦИАЛЬНОСТИ «СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА»
ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА МИИТ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОЙ
СТАТИСТИКИ 67

ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

Белоусов Е. Н.

ПОНЯТИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЕ 77

Варламова Л. С. ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА	82
---	----

НАЛОГОВОЕ ПРАВО

Мерзлякова Н. А. НАЛОГОВЫЙ МОНИТОРИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ И МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ	88
--	----

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Суслина Е. В. ПОНИМАНИЕ СУЩНОСТИ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ	93
--	----

Коледенкова А. А., Конышева Я. А. ХАРАКТЕРИСТИКА ОСУЖДЕННЫХ ПО СРОКАМ ЗАКЛЮЧЕНИЯ (НАКАЗАНИЯ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2003—2015 ГОДЫ	99
---	----

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

Корякин В. М. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ОГОВОРКА В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОМ ДОГОВОРЕ: ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ	104
---	-----

Журавлев Д. В. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОЛИГРАФА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ	109
--	-----

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Васина В. П. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ КОДЕКСА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	114
---	-----

Егорова С. Э. ЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 2004 ГОДА ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	120
---	-----

ИНВЕСТИЦИОННОЕ ПРАВО

Ананенко А. О. ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ ВЫПОЛНЕННЫХ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	124
---	-----

Ананенко А. О. ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ	131
--	-----

ЗДОРОВЫЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ

Журавлев Д. В. СПОРТИВНАЯ МЕТОДИКА БУБНОВСКОГО	137
--	-----

Жидкова К. Н., Шкадов А. С. ЗНАЧЕНИЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА	142
---	-----

Требования к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Вестник Юридического института МИИТ»	146
---	-----

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 347.72

© **Матвеев Р. Ф.**

— доктор политических наук, кандидат юридических наук,
профессор кафедры общей политологии
Финансового университета при Правительстве РФ

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРАВА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЧАСТНОГО ПРАВА

Аннотация. Продолжает возрастать активность и роль новых «акторов» — транснациональных корпораций — на мировой арене и в рамках отдельных государств. Их интересы все более явно отражают международные соглашения с прямым или косвенным участием США. Эта тенденция считается «модернизацией». Однако существующая система международного права не содержит норм, предоставляющих этим акторам *фундаментальных* политических, судебных и конституционных прав. Статья знакомит читателя с дискуссией, развернувшейся в Европе по этим вопросам.

Ключевые слова: юридические лица частного права, модернизация, транснациональные корпорации, партнерство.

© **Matveev R.**

— doctor of political Sciences, candidate of legal sciences,
professor of the department of general political science
of the Financial University under the Government
of the Russian Federation

FUNDAMENTAL RIGHTS OF LEGAL ENTITIES OF PRIVATE LAW

Abstract. Activity and role of the new actors — transnational corporations — on both national and international areas continue to grow. Their interests are noticeably reflected in international treaties signed with direct or indirect participation of the United States. This is so called «modernization». Existing system of international law contents however no rules granting to this actors «fundamental» political, jurisprudential and other constitutional rights. The paper presents discussions on the matter in Europe.

Keywords: legal entity of private law, modernization, transnational-national corporations, partnership.

События последних лет характеризуются активным обсуждением новой роли юридических лиц частного права. Интерес к этой проблеме осо-

бенно усилился после начавшей подготовки соглашений о транстихоокеанском и североатлантическом «партнерствах». Из просочившейся в печать информации (а все переговоры велись в обстановке полной секретности) стало ясно, что одной из особенностей готовящихся документов является еще один шаг к ликвидации институтов публичного права, в том числе ряда фундаментальных прав человека, государственных структур стран-подписантов, и к передаче по существу остающихся полномочий *юридическим лицам частного права*.

Следует сказать, что подобные решения, как и многие другие, исподволь готовились, разрабатывались и частично внедрялись кое-где в практику без особого шума. Когда таким образом подготовленные в тиши решения становились по тем или иным причинам достоянием гласности, дело было уже сделано. Законы и другие акты, принятые в условиях «господства закона», должны были неукоснительно исполняться, несмотря на то что в опубликованные документы вносились термины, выражения, понятия, получившие совершенно неожиданное содержание.

Все это выдавалось за *модернизацию* права и политики. К сожалению, мало кто обратил внимание на тот факт, что такая «модернизация» практически свелась к предоставлению «инвесторам» небывало широких полномочий не только в экономической и социальной, но и в политических и судебных областях, к замене «презумпции невиновности» «презумпцией законности» любой деятельности «неправительственных организаций» (транснациональных корпораций), которые получили возможность возбуждать судебное преследование любого государства и правительства.¹

Указанные тенденции представляют большой интерес, во-первых, потому, что в нашей стране действует немало зарубежных юридических лиц частного права; во вторых, потому что российские предприниматели часто берут пример со своих зарубежных партнеров, проявляющих к этим вопросам явно нездоровый интерес; в-третьих, потому, что российским юристам и политологам придется иметь дело с проникающими к нам концепциями, приемами и «технологиями».

Возникает законный вопрос: почему возникла и усилилась теперь тенденция к передаче политической власти именно юридическим лицам частного права. Ведь и раньше частные экономические, промышленные и финансовые организации по существу управляли всеми делами государства. Собственно именно мелкие и средние предприниматели, собственники в свое время в борьбе против абсолютизма создали многие современные государственные учреждения — парламент, избирательное право, местное самоуправление, судебную систему, карательные органы и т.п., все, что называется *современной демократией*. Все это работало, пока эти социальные слои составляли подавляющее большинство населения.

Вместе с тем все говорит о том, что крупный частный капитал никогда

¹ URL: <http://hoghtd.yandex.net/yandbtm?text+%D0%B5%D0%B2%D1%80%do%Be%Do>.

не мирился с демократическими нормами в общественной жизни. Численность богатейших собственников постоянно сокращалась, объем их богатства возрастал. На протяжении двух последних веков в странах Европы постоянно росла численность и активность лиц наемного труда, не связанных с крупной собственностью. Именно эти слои постепенно — к XX в. — добились действительно всеобщего избирательного права.

Получив значительное представительство в парламентах, эти слои стали активно влиять на законотворчество. Благодаря этому возникло и сложилось трудовое, социальное, гуманитарное право. На этот процесс оказали влияние такие факторы, как создание СССР, в котором были созданы существенные элементы социалистической демократии, а также национально-освободительная борьба против нацизма и фашизма в годы Второй мировой войны. В большинстве стран Европы правовые нормы, в первую очередь, конституционного, трудового, социального, муниципального, коммунального права, были глубоко демократизированы. В ряде стран народ получил статус особого юридического лица, источника учредительной власти. Осуществленные после разгрома фашизма национализации обеспечили восстановление разрушенных войной экономик и известное повышение жизненного уровня населения. Этому в известной мере способствовал запрет вывозить за рубеж полученные прибыли и обязанность вкладывать их в национальную экономику.

Все это показало, что «традиционные» государства могут в некоторых условиях и под давлением населения содействовать социальному развитию путем ограничения сверхприбылей и политического господства того, что принято называть монополистическим капиталом. Дело даже дошло до принятия в некоторых странах законов, ограничивших избирательные права руководителей крупных предприятий, имеющих государственные заказы. В стороне от этого процесса оказались США и базирующиеся там американские корпорации, баснословно нажившиеся на войне. Воспользовавшись обогащением во время войны и временным ослаблением европейских компаний, они вышли на международный уровень, превратились в «транснациональные корпорации» и публично сделали заявку на всемирное господство. Но пока существовал СССР, сохранялась мощная преграда для этой политики. Именно в первые послевоенные годы были приняты многие международные документы о правах человека.

Эти условия и определяли долгое время особенности практически всех международных отношений. Они определяли и практические действия так называемых «западных стран». Эти страны опирались на оружие, в чем они видели «модернизацию» международных отношений. Начиная с атомных бомб, брошенных на японские города (Хиросима, Нагасаки), заявления Гарри Трумэна в 1946 г. о «новом лидерстве США», знаменитой речи Черчилля в Фултоне (призывавшего бомбить Москву), все решения направлялись против СССР и олицетворяемого им «социализма», против демократических организаций и движений во всем мире, против «нацио-

нальных государств» (созданием Евросоюза), настойчивыми попытками создать некое *всемирное управление* по образцу и подобию пресловутого *менеджмента*, отработанного в американских предприятиях и банках. Именно эти цели явно просматриваются до сих пор в проектах соглашений о всякого рода «партнерствах» — североатлантического и тихоокеанского.

Поскольку тексты этих «соглашений» не опубликованы и можно ожидать, что не скоро могут быть полностью доступными для всеобщего сведения, рассмотрим некоторые содержащиеся в них подходы к современным проблемам. Следует отметить, что написаны они американским языком, нарочито сложным, содержат множество слепых ссылок на различные известные и мало известные международные документы, а также на всевозможные недоступные «приложения» и «протоколы», которые, кстати, нередко содержат очень важные нормы.

Среди активно обсуждаемых в рамках интересующих нас проблем видное место занимает вопрос о фундаментальных правах юридических лиц частного права. Почему этот вопрос приобрел такую актуальность именно в последнее время? Казалось бы, что права частных предпринимателей, торговцев и банкиров уже давно получили юридическое закрепление в гражданских кодексах, многочисленных законах и международных договорах.

Французское право признает, например, следующие разновидности юридических лиц частного права:

— ассоциации, созданные не для извлечения прибыли: члены такой ассоциации могут действовать в области спорта, культуры, социальной поддержки и т.п.;

— фонд — ассоциация, не преследующая извлечение прибыли; имеет право получать деньги для социальных, культурных и иных целей;

— синдикат (профсоюз) защищает интересы лиц, которых он представляет: организация наемных работников ведет переговоры с предпринимателем, защищает работников во время коллективных конфликтов и индивидуальных споров;

— общество является объединением, преследующим цель извлечения прибыли¹.

В принципе все эти юридические лица в любой стране подчинены национальному закону (гражданскому кодексу, как правило, утвержденному парламентом). Заметим, что законы, регулирующие гражданские отношения, имеют много общего в разных странах.

Нетрудно видеть, что этот подход практически совпадает почти полностью с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации.

К тому же практически во всех странах представители частного предпринимательства имеют, по сути дела, неограниченные возможности влиять на принятие новых юридических норм, чем они активно пользуются и

¹ teranga-ser.fr/Droit/c4_personnes_droit_pdf

в США, и в странах Евросоюза, и по всему миру. В каждой стране действуют различные ассоциации предпринимателей, немалую активность проявляют в этой области и всевозможные «транснациональные» организации — МВФ, ВБ, ВТО.

Однако к началу наступившего века ряд специалистов обнаружил ограниченность прав юридических лиц частного права. Действительно, как правило, в национальных и международных юридических актах зафиксированы лишь гражданские, т.е. экономические, предпринимательские и финансовые права этих юридических лиц.

Теперь же развернулись дискуссии, участники которых ставят вопрос о значительном расширении полномочий частного сектора на публичную, политическую и международную области. В этой дискуссии в основном участвуют практики, научные исследователи, преподаватели высшей школы. Уже защищены и первые докторские диссертации. Характерным для таких дискуссий является требование признать фундаментальные права юридических лиц частного права.

Одним из средств наделения частных организаций полномочиями публичного права не так давно стало фактическое приравнивание частных лиц к лицам публичного права. Осуществляется это разнообразными способами.

Самым простым — и распространенным — является включение в документ юридического характера перечня, в котором права человека перечислены в порядке, который создает впечатление их отождествления с правами юридических лиц. Так, Протокол № 1 (1952) к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. содержит следующую формулировку: «Статья 1. Защита собственности. Каждое физическое или *юридическое лицо* имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе, как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права». Следует обратить внимание на тот факт, что в самом тексте Конвенции везде речь идет лишь о правах *человека*. «Юридические лица» возникают только в приложенном протоколе, а к тому в статье, четко определяющей область применения: «защита собственности».

Тем не менее уже имеется огромное число публикаций, трактующих это положение расширительно, настаивающих на том, что оно относится и к юридическим лицам частного права, и ко всем «фундаментальным» правам именно этих лиц. Так, г-н Куаме Юбер Коки, успешно защитивший в 2011 г. в Университете г. Ла Рошель докторскую диссертацию по юридическим наукам, обосновывал идею о том, что «Европейская конвенция о защите прав человека и основных *публичных* свобод включает наделение такими свободами и юридических лиц»¹.

Ссылаясь на свою «тщательную наблюдательность, свое воображение,

¹ www.univ-la-rochelle.fr/les-droits-fondamentaux-des...

продвинутое ощущение демократии», доктор юридических наук по-своему рассматривает место юридических лиц в европейской системе защиты фундаментальных прав. «Для этого, — продолжает он, — мы исходим из узкого постулата о том, что понятие юридического лица охватывает любую группу, какими бы ни были ее природа, цель и назначение. (...) Включение групп в европейскую систему необходимо предполагает допустимость ссылок на права, которые *гарантируют эти группы*. (...) Несогласие с нашими констатациями не могут помешать эволюции судебной практики, благоприятной к *признанию фундаментальных прав юридических лиц*, ибо это признание соответствует духу европейских инструментов защиты прав человека и придает им, бесспорно, большую эффективность. Этой эволюции соответствует гарантии и применение прав и свобод к неправительственным организациям»¹ (выделено нами — Р. М.). Нашему оппоненту совершенно очевидно, что в Европе «любая группа» автоматически получает статус юридического лица, наделенного фундаментальными правами. Ниже мы рассмотрим некоторые европейские документы, которые позволяют формулировать такие позиции. Обратим также внимание на выделенные слова, ибо в европейской практике «неправительственные организации», признанные в ЕС юридическими лицами, уже получили по существу право на законотворчество².

Полезно в связи с этим напомнить, что еще в 1986 г. была принята Европейская конвенция о признании статуса юридического лица за международными неправительственными организациями (с уточнениями на 2011 г.), которая признает, что «международные неправительственные организации осуществляют полезную деятельность в научной, культурной, социальной, филантропической, воспитательной, здравоохранительной областях». Опять-таки отметим узкий круг полномочий.

Конвенция излагает функции неправительственных международных организаций:

- не заниматься извлечением прибыли и быть полезной на международном уровне;
- быть созданной актом в рамках *внутреннего права* Стороны Конвенции;
- иметь юридический адрес на территории Стороны и реальное местоположение на территории этой стороны, либо иной стороны Конвенции (ст. 1).

Предпоследнему пункту этой статьи явно противоречат другие юридические документы Евросоюза. Это стало обычным для ЕС: такая противоречивость позволяет оправдывать политику двойных стандартов, ссылаясь то на один, то на другой документ. Можно напомнить, что в Европе легально действуют американские «неправительственные организации», хо-

¹ www.univ-la-rochelle.fr/les-droits-fondamentaux-des...

² Об этом см.: *Матвеев Р. Ф.* Неправительственные организации, иностранные агенты и всемирное правительство. М. : Изд-во Юридического института МИИТ, 2013, С. 48—53.

тя США расположены не на территории континента. Они искренне удивляются, когда государственные органы страны, где они действуют, призывают их к порядку, установленному национальным законом и Конституцией.

Спорной была ст. 2, которая содержит норму, согласно которой «юридическое лицо и дееспособность неправительственных международных организаций, признанные Стороной Конвенции, на чьей территории она располагает юридическим адресом, полностью признаются всеми сторонами Конвенции».

В то же время Конвенция оставляла за каждой Стороной право не применять ее положения в случаях, если деятельность организации нарушает национальную безопасность и публичный порядок, создает помехи предупреждению преступлений, здравоохранению, защите морали и правам третьих лиц, создает помехи отношениям с другими государствами, сохранению мира и международной безопасности (ст. 4). В итоге Конвенция была подписана только 11 государствами Европы, причем два из них высказали оговорки по отношению к некоторым статьям.

Тем не менее ее положения выдаются рядом авторов за *общепризнанные* и поэтому обязательные для всех. Права такого юридического лица автоматически считаются признанными во всех государствах, подписавших Конвенцию. На практике это означает следующее: если в одном из государств — участнике Конвенции получает статус юридического лица националистическая организация, то такой же статус она автоматически приобретает и во всех остальных государствах. Такова правовая система Евросоюза. Понятны колебания многих государств Европы перед такими перспективами.

Возвращаясь к диссертации г-на Юбер Каки, полезно напомнить, что нередко в своих публикациях работники различных институтов и исследовательских центров имеют доступ не только к официально опубликованным документам, но и к проектам, подготавливаемым, чаще всего в обстановке секретности. Такими каналами нередко просачивается информация, позволяющая понять менталитет и реальные цели многих документов, которые без этой информации иногда остаются недостаточно ясными. В частности, это относится к постоянно усиливающимся нападениям на национальную государственность, столь характерную для Евросоюза. «Обязательства, принятые на себя государствами — участниками Конвенции, — пишет упомянутый доктор юридических наук, — имеют объективный характер, ибо они направлены на защиту фундаментальных прав частных юридических лиц от государств, а не на создание субъективных и взаимных прав между этими государствами».

Традиционные и новые права юридических лиц частного права являются объектом трогательного внимания со стороны руководителей Евросоюза. Европейская практика, неважно, добровольно или под давлением США, упорно распространяет прерогативы юридических частного права на

публичную область. Вот что говорит «записка» Еврокомиссии для европейских чиновников по поводу «публичных оффисов» (*public bodies*). «Публичный оффис является либо оффисом публичного права, либо юридическим лицом, управляемым частным правом, осуществляющим публичную миссию и располагающим достаточными финансовыми гарантиями»¹ (выделено нами — Р. М.).

Авторы записки специально подчеркивают, что аналогичное определение имеется и во многих других европейских документах, так что оно уже вошло в практику. Еврокомиссия, по существу, присвоила себе право даровать *публичные миссии* частным юридическим лицам во всех странах Евросоюза. Сам термин «публичные миссии», естественно, допускает самые различные интерпретации. Главная цель этой «технологии» — ограничение «снизу» полномочий государственных органов. Это дополняет активные усилия Еврокомиссии ограничить «сверху» прерогативы парламентов и правительств соответствующими директивами.

Таким образом, *европейские документы* признают два типа публичных оффисов: учреждения публичного сектора и юридические лица частного права, выполняющие публичную миссию и представляющие соответствующие финансовые гарантии. Раскрывая содержание такого юридического лица, документ уточняет, что имеются в виду следующие случаи:

— юридическое лицо частного права управляется каким-либо органом публичного сектора или государством. Тогда считается, что оно исполняет функцию публичной миссии;

— юридическое лицо частного права не управляется органом публичного сектора, но может получить такую миссию по *решению какого-либо органа публичного сектора*.

Однако п. 2с «Записки» призывает не ввязываться в сложные юридические разбирательства: «Понятия некоммерческие, не преследующие извлечения прибыли организации публичного права или частного права достаточно. Оно означает, что такие организации по своей природе признаются публичными». Оказывается, эту позицию разделяют и некоторые органы ООН. Так, «Отчет о развитии прав человека 2000» ООН утверждает: «Проблема ответственности не определяется формальными правилами. Сейчас постепенно создается множество механизмов, признающих повышенную ответственность других акторов, среди которых предприятия, неправительственные организации, Всемирный банк, Всемирная торговая организация, Международный валютный фонд и специализированные учреждения ООН»². По сути дела, готовый набор «лиц», способных составить коллектив министров планируемого «всемирного правительства».

Но это не единственный подготавливаемый вариант.

Европейские юристы активно обсуждают проблему *фундаментальных*

¹ URL: <https://ec.europa.eu/research/fp6/model-contr...>

² URL: hdr_2000_ch5_fr/hdr/undp/org.

прав частных предприятий и юридических лиц. Выступавшие на конференции, организованной в 2011 г. Конституционным советом Франции, прямо говорили: «Использование фундаментальных прав некоторыми (частными) акторами потенциально способно изменять целые направления политики (правительства), что в высшей степени интересует предприятия. Это тем более важно, что предприятия являются повторяющимися игроками, которые располагают средствами для того, чтобы неоднократно возвращаться в один и тот же суд, что, в конце концов, приводит к перемещению линии фронта. Предприятия начинают сознавать это. Теперь их цель не только соблюдать фундаментальные права своих партнеров, своих работников, своих поставщиков. Она состоит в том, чтобы добиться выгодных для себя фундаментальных прав, учитывая, что юридические лица такими правами располагают». Участники поддержали высказанную позицию о том, что наступило время для пересмотра сложившихся отношений между предприятиями и государством¹. Какое владение культурной лексикой проявляют некоторые юристы. Ссылка на *соблюдение* фундаментальных прав работников предприятий опровергается всей политикой Евросоюза. Заметим одновременно и использование военных образов: «линия фронта».

В связи с этим нельзя не обратить внимания на «Объяснительный меморандум», которая разработала Еврокомиссия, в качестве основы для переговоров с США по поводу Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства («ТТИП», 2012 г.). Меморандум ссылается на экономические и политические интересы сторон, «основанные на демократии, господстве *закона* и на универсальных правах *человека*». Меморандум не содержит ряда понятий, еще недавно заполнявших все договоры подобного рода: глобализация, правовое государство, социальное государство, государство всеобщего благоденствия и т.п. В соответствии с разработанной Евросоюзом концепцией «права человека» распространяются на предприятия и транснациональные корпорации. Эти последние являются предметом особого внимания Еврокомиссии. Вместе с тем весь документ по каждому вопросу поддерживает действия, направленные на уменьшение полномочий государственных учреждений, использует для этого такие термины, как «интеграция», «устойчивое развитие», «партнерство» и некоторые другие, которые получили специфическое содержание в политической практике США и Евросоюза.

В рамках этой ориентации Еврокомиссия согласна с упразднением прерогатив публичной власти в таможенной области. Директива уточняет: «Соглашение обеспечит поступательную и взаимную либерализацию торговли и инвестиций в производство и в услуги, а также либерализацию правил торговли и инвестиций, главная цель которых — устранение ненужных регламентов и барьеров». Соглашение стремится быть амбициоз-

¹ URL: <http://www.conseil-constitutionnel.fr-constitutionnel.root/bank/print/52734/htm>.

ным». Во имя этой амбициозности Еврокомиссия разрешает своим переговорщикам договориться с США о возможном нарушении международных договоров, в частности, «выходить за рамки существующих обязательств по ВТО». Кстати, эта организация уже некоторое время перестает соответствовать требованиям США.

Напомним, что пример в этом отношении представлен самими Штатами: вспомним знаменитую ст. 5 Договора НАТО. Не дожидаясь публикации и подписания соглашения о «трансатлантическом инвестиционном партнерстве», американские компании на территории Европы уже засыпали суды исками против местных, государственных органов власти и судов всех инстанций. Дело дошло и до обращения даже в конституционные суды. Веселая жизнь ожидает европейских юристов, если соглашение все же будет подписано. «Мы начали политическую борьбу. Наш противник — идиот»¹, — заявил по этому поводу руководитель американской фирмы «ЮберПоп», занимающейся такси-перевозками в ряде европейских стран. Французский Конституционный совет признал действия суда первой инстанции законными, а деятельность фирмы не соответствующей Конституции².

Более того, «чтобы быть уравновешенным и коммерчески притягательным для ЕС», упомянутая «амбициозность» проекта предполагает отказ и от традиционных таможенных правил, установленных национальными государствами Европы после Второй мировой войны, которые подвергаются резкой критике во всех договорах о «партнерстве», подготовленных США. Вместе с тем «чтобы быть уравновешенным и коммерчески притягательным для ЕС, Соглашение будет включать *обязательства* государственных юридических лиц всех уровней». Последняя фраза означает, что подготавливаемое «партнерство» означает обязанности для государственных институтов «всех уровней» и «фундаментальные права» для американских корпораций, которые получают возможность сражаться с остатками полномочий не только высших государственных органов, но и публичных учреждений регионального, муниципального и местного уровней³, которые пока еще пользуются весьма существенными муниципальными и коммунальными свободами. Не удивительно, что представительные учреждения таких территориальных коллективов многих стран Евросоюза объявили себя зонами «Вне ТТИП»⁴.

Особое возмущение в Европе вызвала попытка США включить в договор ТИПП положение о введении практически *частного арбитражного суда*, состоящего из назначенных и финансируемых корпорациями арбитров и имеющего право принимать решения в интересах «предприятий» про-

¹ URL: <http://www.humanite.fr/uberpop-le-proces-dune-entreprise-de-destruction-du-droit-so>.

² URL: <http://www.rbe.ru/business/23/09/2015/5601d3ec9a7947a43c9b5df>.

³ URL: <http://www.b2web.fr/docs/accord-de-libre-echange-transatlantique.html>.

⁴ URL: <http://www.monde-diplomatique.fr/2015/10/CANONNE/53936>.

тив соответствующего государства, его правительства, органов местного самоуправления и даже судебных инстанций.

Это вызвало растерянность в Брюсселе и в Вашингтоне. Вот как об этом рассказывает Август Рейниш, автор солидной монографии «Европейский союз и проблемы урегулирования споров инвесторов с государствами: от инвестиционно-государственного арбитража к постоянному Инвестиционному суду» (опубликована в марте 2016 г.). «С момента передачи прямых полномочий по поводу инвестиций от государств к самому Евросоюзу по Лиссабонскому договору 2009 года, Европейская комиссия, став главным актором Евросоюза по делам внешней торговли, приступила к обсуждению международных договоров, как составной инвестиционной части договоров о свободной торговле. Конечно, все они включают существенные защитные стандарты и усиленные механизмы арбитража на случай споров между государствами, а также между инвесторами и государствами (инвестиционно-государственный арбитраж — ИГА)».

По отношению к ИГА, — продолжает Рейниш, — «было неясно, что думает Еврокомиссия, будучи опытным адвокатом по вопросам внешней торговли: продолжать ли опираться на прежнюю практику решения торговых конфликтов или согласится на создание ИГА. После некоторых колебаний Еврокомиссия твердо выбрала ИГА. Об этом свидетельствовали переговоры с Канадой по поводу Всеобъемлющего торгово-экономического соглашения и с США по поводу Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП)». Сразу становится понятно, кто повлиял на позицию Еврокомиссии. Население европейских стран, потребители, общественность, специалисты не упомянуты.

Казалось, что все решено: Европа с подачи Еврокомиссии (между прочим, в составе которой немало лиц, связанных с американскими банками), поспешила дать добро на создание *частного арбитража*. Однако, с сожалением констатирует г-н Рейниш, «Публичная оппозиция против ТТИП и, особенно, ИГА приобрела неожиданный размах. Это заставило Еврокомиссию частично приостановить торговые переговоры с США, для того, чтобы провести публичные консультации по инвестиционным положениям ТТИП. Тем не менее ИГА осталась наиболее оспариваемой частью планируемых договоров о партнерстве. Совсем недавно Еврокомиссия предложила заменить ИГА неким Постоянным судом по вопросам инвестиций»¹. Каким окажется такой «некий постоянный суд», пока можно только гадать.

Многие европейские юристы и политологи не отрицают происходящего процесса относительной интернационализации права, расширения областей закрепления и регулирования различных отношений, расширения полномочий частных «наднациональных» корпораций в политической и

¹ URL: <https://www.cogionline.org/publications/european-union-and-invesnr-state-lispute-set...>

правовой областях, которые всегда были исключительными прерогативами государств и (во всяком случае, на словах, в том числе конституций) народов, как источников власти.

Опыт заставляет думать, что в данном случае Еврокомиссия попытается ограничиться сменой названия. Ведь главная цель всего этого «партнерства» как раз и состоит в *приватизации* всего публичного правового пространства, в том числе и судебной системы европейских стран. Аналогичные нормы содержатся и в «соглашении о тихоокеанском партнерстве», которое уже подписано (хотя и не ратифицировано) 12 государствами, и в ряде международных документах.

Европейская общественность настроена весьма решительно. В движение пришли самые разные общественные слои, профессии. Сопротивление приняло не только словесные формы, но и вылилось в активные общественные действия. Большую активность проявляют такие профессии, как политологи, юристы, социологи, профессора высшей школы и т.п., а также общественные организации, профсоюзы партии и депутаты представительных учреждений (местных и парламентских). Правительства и депутаты парламентов, наиболее активно поддержавшие «партнерства», теряют поддержку избирателей (Германия, Франция, Испания).

Следует напомнить, что в странах Европы юридическая наука имеет длительные и демократические традиции. Не случайно римское частное право и созданный на его идеях «Кодекс Наполеона», сохраняют значительный авторитет. Европейские юристы в свое время активно критиковали произвол монархической власти, отстаивали гражданские свободы, обосновывали политические права, соответствовавшие той эпохе, когда большинство населения составляли ремесленники, крестьяне и торговцы. Массовыми профессиями стали нотариусы, адвокаты, юрисконсульты, судьи, преподаватели права и т.п. Люди этих профессий были отнесены к «третьему сословию», они составили первый парламент (национальное собрание Франции), именно они разработали Декларацию прав и свобод человека и гражданина 1789 г., которая до сих пор остается составной частью конституции Французской республики. В связи с этим значительный интерес вызывает позиция современных юристов, их оценки происходящих в мире процессов, их прочтение и анализ юридических документов (законов и международных договоров), выявление ими в этих текстах политических составляющих.

Конечно, имеется значительная часть юристов, которые активно поддерживают процессы, происходящие в интересах крупных корпораций и военного комплекса США, НАТО и Евросоюза. Надо прямо сказать, что они ограничиваются чисто формальным подходом, ссылками, прямыми или косвенными на те или иные юридические документы. Можно привести в качестве примера использование некоторых документов ООН для оправдания деятельности американских неправительственных организаций и использование Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и ос-

новых свобод.

«Все более заметны, — говорит о таких приемах анализа французский профессор Мирей Дельмас-Мартин, — подходы, не являющиеся строго научными, а скорее относящиеся к религиозным откровениям и тайнам художественного творчества»¹. Этот вывод г-жа Дельмас-Мартин сделала на основании изучения «новых источников права» в современных условиях, к которым сейчас стало принятым относить международные частные организации и «предприятия». Очевидно, что ее оценка полностью относится и ко многим официальным документам и выступлениям политических деятелей, стремящихся оправдать принимаемые решения.

Дадим ей слово: «Современные условия юридической инфляции, умножение числа государственных, негосударственных, законодательных и не законодательных источников, юридизация общества, а, главное, политическая инструментализация права, функцией которого становятся заклинания (“магия и бюрократизация уголовного права”), расшатывают традиционные порядки, строившиеся вокруг “единой и иерархической структуры” (концепция “правового государства”). Эти условия свидетельствуют о стремлении “нормировать общество”, сделать право важным средством влияния на поведение людей. Осуществляемая “нормализация” означает обращение к “юридическим” понятиям, все менее точным, менее определенным (опасность, солидарность, риск), оторванным от требований доступности, четкости, объективности, прогноза. Они преподносятся как относящиеся к принципу законности. Но этот принцип размывается новой игрой в нормализацию, которая в попытках достичь хотя бы временного равновесия ведет к нарушению и без того весьма относительной стабильности правового порядка. Закон пытаются приспособить к быстро текущим изменениям общественных условий»².

С идеями г-жи Дельмас-Мартин перекликается позиция доктора юридических наук, профессора ряда европейских и африканских университетов Махмуда Мохамеда Салаха. В монографии «Вторжение прав человека в международный экономический порядок» (2012) он констатирует наличие исторического разрыва между международным экономическим порядком и правами человека. «Встает вопрос: что именно вызывает растущий интерес акторов международного экономического порядка к правам человека после событий 1990 годов. Сможет ли этот интерес перейти от стадии простых заявлений о намерениях к действительному признанию всех прав, признанных сейчас международным правом»³. Профессор Салах ставит вопрос: «способна ли модель, на которой строится современный международный экономический порядок позволить такое сближение?» Пытаясь найти ответ на поставленный вопрос, профессор пишет: «Стремление контролировать эксцессы глобализации, чтобы сделать ее более гуман-

¹ www.droit.univ-nantes.fr...pour un droit commun.

² www.droit.univ-nantes.fr...pour un droit commun.

³ URL: http://www.arbitrationacademy.org/?page_id=3453.

ной, более приемлемой, подпитывает интегральные тенденции. Одновременно наблюдается противоположная тенденция возврата к основам либеральных концепций, традиционно враждебным подчинению экономической деятельности нормам внеэкономического рода. Эта тенденция наиболее ярко проявляется в декларациях оракулов финансовых рынков — рейтинговых агентств, центральных банков, в политике правительств, вынужденных склониться под давлением финансовых требований к политике жесткой экономии. Это призывает нас к осторожности при оценке процесса «вторжения прав человека в международный экономический порядок». В переводе на человеческий язык, профессор опасается, что под шумок интеграции и глобализации будет создано супергосударство тоталитарного типа со *всемирным правительством* по образцу по сути дела тоталитарной и безответственной Еврокомиссии.

Концепция устойчивого развития, продолжает профессор Салах, «основанная на представлении о взаимозависимости экономических, социальных и экологических проблем, была подхвачена внушительным числом международных конвенций и даже законодательством большинства государств. В новых условиях Всемирный банк и Международный валютный фонд, не отказываясь от своих функций, не изменившихся с 1944 года, начали движение, которое постепенно привело их к открытому флирту с темами, касающимися защиты прав человека в широком смысле этого термина (правовое государство, хорошее управление, преодоление бедности, борьба против коррупции и т.п.). Вопрос касается значения этой эволюции. Она, конечно, ознаменовалась некоторыми успешными инициативами (ликвидация долгов наиболее бедных стран), но по существу не изменила правил игры в мировом экономическом порядке».

Профессор объясняет это тем, что международное право о правах человека было задумано как нормы, обязывающие государства, а не юридических лиц частного права. «Транснациональные корпорации не считаются субъектами международного юридического порядка, несмотря на их вес и влияние, которые превышают возможности многих государств». Поэтому «чтобы ускользнуть от государственной или международной регламентации, эти корпорации прибегают к “мягкой регламентации”: публикуют кодексы поведения, этические хартии, подписывают соглашения с местными сообществами. К этому надо добавить инструменты “мягкой власти”, применяемые международными организациями (например, “руководящие принципы для многонациональных предприятий” ОЕСР, декларация МОТ о транснациональных корпорациях, Всемирный пакт ООН 2000 и т.п.), цель которых добиться обещаний уважать права человека на чисто добровольной основе». И г-н Махмуд Салах заключает: «интеграция прав человека в международный экономический порядок еще далека от осуществления»¹.

¹ URL: <http://www.grotius.fr/1%E2%80%99irruption-de-droits-de-1%E2%80%99homme-da...>

Напомним в связи с этим, какую оценку американского лозунга «устойчивое развитие» дал министр иностранных дел России С. Лавров: «Давно известно, что проведение в жизнь концепции устойчивого развития, разработанной еще в 1970-х годах, и сохранение суверенитета стран, в которых это “устойчивое развитие” продвигают — вещи несовместимые»¹.

Права человека реализуются не только на международном уровне, но и в рамках существующих государств. Полезно посмотреть на процессы, происходящие в странах, входящих в Евросоюз, все юридические документы которого обещали равноправие, защиту прав человека, процветание и т.п. «Евросоюз и США имеют общие экономические интересы, основанные на демократии, правлении закона и на международных правах человека»². Евросоюз, провозглашает Лиссабонский договор, считающийся конституцией Союза, «вдохновляется культурным, религиозным и гуманитарным наследием Европы, на основе которого сложились универсальные ценности: нерушимые и неотъемлемые права человеческой личности, свобода, демократия, равенство и правовое государство»³. Декларации красивые, но что стоит за ними — другое дело.

Посмотрим, как уже отразились результаты воздействия таких *универсальных ценностей* на Италию, которая наравне с Грецией вынуждена была согласиться на проведение серьезных «либеральных» экономических и политических реформ⁴. Дадим слово профессору Густаво Загребельски, который в прошлом занимал пост председателя Конституционного суда Италии и является профессором Юридического факультета Туринского университета. Его перу принадлежит большое число монографий по различным проблемам конституционного права. Можно сказать, что он знает проблему изнутри. . «Какие отчеты могут нам предъявить сегодня авторы предложений по реформе конституционного права, — спрашивает он. — Помимо текста, совершенно игнорирующего действительность и являющегося неконституционным, об избирательном законе, на основе которого они избраны, помимо фальсификаций в пользу парламентского большинства, которые позволили принять этот закон и без которых оно не имело бы нужного числа голосов, помимо всего этого возникает вопрос: какую концепцию политики он отражает? Какими намерениями руководствовались его инициаторы? Если там есть что-то не высказанное, то в чем причины такой ярости, такого ожесточения, такой драматизации, совершенно неоправданных, если бы речь шла только о сокращении себестоимости или об эффективности принимаемых решений».

Отвечая на эти вопросы, профессор утверждает: «Поищем, что же в про-

¹ URL: <http://fegnum.ru/news/polit.2060838.html>.

² URL: <http://www.b2web.fr/docs/accord-de-libre-echange-nhfysanlantique.html>.

³ Version consolidée du Traité sur l'Union Européenne. Journal officiel de l'Union européenne, 30 марта 2010.

⁴ О так называемой «помощи» Евросоюза Греции см.: *Матвеев Р. Ф.* Правовые институты и политика Европейского Союза. М. : Изд-во Юридического института МИИТ, 2010.

екте не высказано вслух. Тогда мы обнаружим ответ. Речь идет о подготовке глубоких институциональных изменений, которые включают разрушение парламентской демократии и замену ее странным технократически-олигархическим режимом, главная ось которого — исполнительная власть. Мы живем в “эпоху исполнительной власти”. Политика покидает сцену, все пространство и ключевые посты занимают “техники”, т.е. те участки, где принимаются экономические решения, Сегодня это — преимущественно, финансовые, а внешнеполитические — сегодня сводятся в основном к военным обязательствам (в рамках НАТО). Политическое участие, которое должно было бы выражаться в настоящем представительстве народа, т.е. в парламенте, отражающем его потребности, стремления, идеалы, более не рассматривается в качестве разделяемой всеми демократической ценности, а считается помехой».

Практический результат таких тенденций — «половина избирателей отдаляется от политики, поскольку они утрачивают надежду реализовать право голоса. Но есть люди, которые этому радуются. Отсюда и трудности профсоюзов, которые не могут представлять интересы трудящихся, а все попытки усилить их представительную функцию проваливаются, вызывая злобное удовлетворение некоторых. В результате права трудящихся подчинены и обусловлены требованиям “предприятий”. Это оказывается легким, поскольку нас возвращают к доконституционным условиям, и это возвращение в прошлое трактуется как модернизация.

Партии, как мы видим, в свою очередь, сведены к роли скамейки, помогающей добираться к постам в правительстве (...) Всем этим целям уничтожения социальной политики прекрасно соответствует подготовленный закон о выборах»¹.

Поясним, что в практике Евросоюза понятие «исполнительная власть» означает вовсе не институт, ответственный перед парламентом и народом, а исполнитель директив Еврокомиссии. Точно так же термин «предприятия» вовсе не включает простых работников, а имеет в виду инвесторов, заинтересованных в получении прибыли. «Доконституционным периодом» профессор Загребельски называет период абсолютных монархий, когда простые работники, крестьяне и ремесленники никакими правами не обладали. С итальянским профессором согласен греческий премьер-министр Алексис Ципрас, утверждающий, что навязанная Еврокомиссией социальная политика уже привела к тому «что трудовые отношения в Греции отброшены к Средним векам»².

В качестве заключения хотелось бы обратить внимание на системный характер рассмотренных проблем. Этот характер требует системного анализа. В данном случае это ориентирует исследователя юриста, политолога, международного юриста на острую необходимость внимания ко всему происхо-

¹ URL: <http://www.libertaegiustizia.it/2016/01/11/riforme-costtuzionalila-posta-in-gioco>.

² URL: <http://www.humanite.fr/alexis-tsipras-en-grece-la-flexibilite-ramene-au-moyen-age-le>.

дящему в рамках широко понимаемых *современных* условий. Происходящее за рубежом, в том числе и особенно в Европе различными каналами проникает и в нашу страну. Возрастает роль Интернета. Следует только иметь в виду, что содержащаяся в нем информация противоречива, и в этой противоречивости российский исследователь обязан уметь разбираться.

К тому же события движутся с такой скоростью, что наблюдения, казавшиеся достоверным месяц тому назад, сегодня уже не соответствуют действительности. Современный исследователь — юрист и политолог — должен иметь возможность прямого доступа к самой свежей информации, а для этого владеть (хотя бы со словарем) умением читать соответствующую иностранную литературу. Любой язык является носителем определенной политической и правовой культуры. Но переводчик не всегда ее улавливает, и до исследователя приходит усеченная информация. Каждый магистр и кандидат должен владеть двумя — тремя иностранными языками.

Таким путем мы сможем более полно понимать многие правовые и политический процессы, происходящие в области правового регулирования юридических лиц в нашей стране.

УДК 340.12

© **Абдулкеримов Э. А.**

— студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II¹

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Аннотация. Правовое государство представляет собой такую форму организации деятельности государственной власти, в котором государство и все социальные общности, отдельные индивиды уважают право и находятся в одинаковом отношении к нему. Связь между государством и индивидом осуществляется разными способами и одним из них является гражданское общество.

Ключевые слова: правовое государство, разделение властей, верховенство закона, принципы правового государства, доверие власти, борьба с коррупцией.

© **Abdulkerimov E. A.**

— a student of the Law Institute of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

LEGAL STATE

Abstract. Legal state is a form of organization of state power in which the state and all social community, some individuals respect the law and are in the same attitude. The relationship between the state and the individual is carried out in different ways and one of them is civil society.

Keywords: legal state, separation of powers, rule of law, rule of law and trust in the authorities, the fight against corruption.

Идея правового государства возникла давно, люди всегда стремились к самой усовершенствованной правовой системе, однако целостное представление об этом сложилось только в период становления буржуазного общества. Именно в этот период истории усилилась всесторонняя критика феодального произвола и беззакония, тогда началось осуждение безответственности органов власти перед обществом. Именно тогда и зародились идеи Дж. Локка и других мыслителей, их взгляды нашли воплощение в

¹ Научный руководитель — В. И. Ивакин, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория права и природоресурсное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II.

конституционном законодательстве США и Франции в конце XVIII в.¹ В России правовое государство зародилось позже. В свою очередь, сегодня в ст. 1 Конституции РФ говорится, что Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. То есть эта норма говорит о том, что Россия является демократическим государством, соблюдающим права и свободы своих граждан, имеющая плюрализм политических идей, соблюдающая права большинства и учитывающая права меньшинства. Это значит, что граждане России вправе выбирать и принимать решения путем влияния на органы государственной власти, например, посредством референдумов и т.д.

И отсюда можно дать следующее определение правовому государству — это демократическое государство, в котором обеспечивается господство права, верховенство закона, равенство всех перед законом и независимым судом, в котором признаются и гарантируются права и свободы человека, а в основу организации власти положен принцип разделения (обособления) властей.

Исходя из определения, можно выделить следующие принципы правового государства:

1) верховенство закона во всех сферах общественной жизни. Этот принцип говорит о высоком положении закона и подчинении ему всех подзаконных правовых актов. Любое решение государственных органов и должностных лиц в Российской Федерации принимается на основе закона с соблюдением всех его требований. Все граждане, должностные лица, органы государства и организации должны неуклонно исполнять и соблюдать законы государства;

2) разделение властей на три ветви. Этот принцип состоит в том, что в России существует три ветви власти: 1) законодательная; 2) судебная; 3) исполнительная. Суть принципа состоит в том, что каждая из ветвей власти независима.

Система разделения властей включает:

— четкое разграничение полномочий и предметов ведения между ветвями власти;

— взаимный контроль, систему сдержек и противовесов;

— взаимодействие, координацию деятельности всех ветвей власти.

В чем же заключается разделение властей? Законодательная власть осуществляется парламентами, региональными и местными представительными органами. Главная задача законодательной власти — сформировать законодательство как систему норм, обладающих высшей юридической силой. Законодательные органы обладают монополией на законотворчество. Кроме того, они устанавливают налоги, утверждают бюджет, контролируют его исполнение. Депутаты законодательных органов избираются населением на определенный срок. Основными принципами функ-

¹ www.gumer.info.

ционирования органов законодательной власти являются:

- коллегиальность деятельности;
- отсутствие соподчиненности законодательных органов всех уровней.

Исполнительная власть осуществляется президентом, правительством, министерствами, иными органами исполнительной власти. В их ведении — исполнение законов, повседневное управление, непосредственная организация жизни общества. Исполнительную деятельность характеризуют:

- организационный характер;
- ориентация на практическую реализацию законодательства;
- непрерывный характер управляющего воздействия во времени и в пространстве.

Исполнительная деятельность является повседневной, она не прекращается ни на один день. Исполнительные органы распоряжаются финансовыми, людскими, природными, правоохранными, информационными ресурсами общества. В ведении исполнительных органов — вооруженные силы, полиция, тюрьмы. Следует отметить иерархическую организацию исполнительной власти с преобладанием единоначалия. Последнее позволяет оперативно принимать решения и организовывать их реализацию.

Назначение судебной власти — отправление правосудия, т.е. разрешение правовых споров, привлечение к юридической ответственности за правонарушения. Суд выступает независимым арбитром в юридических конфликтах. Любое лицо, считающее, что его права нарушены, может обратиться в суд за защитой. Судьи независимы, обладают юридической неприкосновенностью, что предполагает усложненный порядок привлечения их к ответственности. В России к статусу судей применяется еще один принцип — принцип несменяемости судей. Данный принцип в последнее время вызывает много критики, так как фактически получается, что судья никому не подотчетен, и отстранить его от должности может только квалификационная коллегия Верховного Суда РФ, чем юридически закреплен принцип круговой поруки в судебном сообществе. Результатом такого положения как раз и стало появление имени нарицательного «Басманный суд».

Правосудие осуществляется в особой правовой форме с документальной фиксацией судебных решений, формализованными, строго установленными процедурами. Вступившие в силу судебные решения общеобязательны и подлежат безусловному исполнению всеми участниками общественных отношений.

Существуют и другие принципы правового государства, к которым можно отнести следующие:

- реальность прав и свобод человека, их правовая и социальная защищенность;

- признание прав и свобод человека высшей ценностью;
- взаимная ответственность личности и государства;
- политический и идеологический плюрализм;
- стабильность законности и правопорядка в обществе

Перечисляя все эти принципы, можно сказать, что правовое государство представляет собой такую форму организации деятельности государственной власти, в котором государство и все социальные общности, отдельные индивиды уважают право и находятся в одинаковом отношении к нему¹. Связь между государством и индивидом осуществляется разными способами и одним из них является гражданское общество.

Итак, отсюда видно, что правовое государство не может существовать без гражданского общества. А что же понимается под категорией «гражданское общество»? Гражданское общество — это общество с развитыми экономическими, культурными, правовыми и политическими отношениями, независимое от государства, но которое тесно взаимодействует с ним, общество граждан высокого социального, политического, культурного и морального статуса, создающих совместно с государством развитые правовые отношения. Анализируя данное определение, можно сделать вывод, что правовым государством Россию, к сожалению, пока называть рано, поскольку на данный момент у нас существует тесная связь индивида с государством, а при отсутствии гражданского общества не может быть и правового государства.

Для становления правового государства необходимо время, потому что это очень долгий процесс, в ходе которого формируется правосознание граждан. Например, ст. 31 Конституции РФ говорит о том, что граждане имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование для защиты своих интересов. Но так ли это на самом деле? Вероятно, не совсем. А это доказывает, что в России нет гражданского общества, а уж тем более правосознания. Но только ли во времени дело? Среди прочих причин можно выделить и недоверие граждан государственным органам. Из-за этого растет уровень преступности, люди все чаще пытаются решить свои вопросы, обходя закон. Народ не верит во взаимосвязь индивида с государством. Отсутствует здоровое гражданское общество, потому что многие идеи не могут мирно сосуществовать. Так, для решения данного вопроса, на мой взгляд, необходимо широкое распространение правовых знаний в обществе. Например, сегодня можно, не выходя из дома, подать исковое заявление в суд, а с помощью сайта государственных услуг можно выполнять различные действия.

Существует еще один барьер для становления правового государства в России — доверие государственным органам. Для решения данного вопроса необходимо бороться с коррупцией, потому что именно это во многом и является основной причиной недоверия народа власти.

¹ Алексеев С. С. и др. Теория государства и права. М. : Норма, 2005. С. 45—50.

УДК 340.14

© Айвазян С. А.

— аспирант Юридического института
Московского государственного университета путей сообщения
Императора Николая II (a-sarkis@mail.ru)

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРЕВА ДВОРА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВЛАСТИ РУССКОГО ГОСУДАРСТВА В КОНЦЕ XVI— НАЧАЛЕ XVII ВЕКОВ

Аннотация. В статье рассматривается изменение правового статуса органов государственной власти в Российском государстве. Делается вывод об усилении роли Государева двора в процессах управления государством.

Ключевые слова: государственные органы власти, государев двор, бояре, дворяне, правовой статус.

© Sargis A.

— graduate of the Legal Institute
of Moscow state transport University
of Emperor Nicholas II a-sarkis@mail.ru

LEGAL STATUS TSAR'S COURT IN RUSSIAN STATE AUTHORITIES AT THE END OF THE BEGINNING OF THE XVI— XVII CENTARY

Abstract. The change of the legal status of public authorities in the Russian state. The conclusion about strengthening the role of the Tsar's court in governance processes

Keywords: public authorities, sovereign's courtyard, the boyars, the nobles, the legal status.

Изменения в структуре и социальном облике верхов служилого сословия, произошедшие во второй половине XVI — начале XVII вв., не могли не повлиять на дальнейшее политическое развитие Российского государства, на эволюцию форм государственной власти, суть которой состояла в дальнейшем усилении самодержавных тенденций и упадке прежней системы, основанной на принципах сословного самоуправления.

Серьезные перемены произошли к концу века не только в положении дворовой верхушки, но и других слоев общества. Массовые земельные переселения периода опричнины и послеопричного «двора» нарушили традиционные связи уездного дворянства, ослабили местные корпорации служилых людей. Изменилось положение городского сословия. Провинциальные посады лишились влиятельной и зажиточной купеческой верхушки, и одновременно произошло выделение из общей массы тяглого городского населения привилегированных корпораций столичного купечества (гости и

торговые люди гостиной и суконной сотен), представители которых обязаны были нести службу в финансовых органах государственного аппарата¹. В годы опричнины была практически уничтожена черная крестьянская волость в центре страны². В обстановке кризиса послеопричного периода и Смутного времени начался процесс закрепощения крестьян и фактически посадских людей. Таким образом, пострадали и были ослаблены все сословия, что объективно вело к усилению власти над ними государя.

Первые шаги по утверждению самодержавия были предприняты еще Иваном Грозным. При его наследнике Федоре Ивановиче, вопреки некоторым мнениям³, произошло не только сохранение, но и дальнейшее укрепление самодержавных начал. Например, в документах посольских сношений подчеркивается самодержавный характер царской власти. Власть Федора Ивановича как «прирожденного» государя противопоставлялась польской выборной монархии⁴. Большую роль сыграл здесь фактический правитель государства — Б. Годунов, отстаивавший самодержавные принципы в борьбе с аристократической группировкой Шуйских, сумевший консолидировать знать вокруг трона, поднять авторитет царя как внутри страны, так и за ее пределами. Не случайно именно в царствование Б. Годунова в титулатуре монарха прочно закрепилось наименование «самодержец». Будучи царем, Годунов небезуспешно добивался признания царского титула за рубежом⁵. Почтительного отношения к «царскому имени» он неукоснительно требовал от подданных государства, за неправильное его написание налагалась опала⁶. Даже неоспоримый факт соборного из-

¹ Флоря Б. Н. Привилегированное купечество и городская община в Русском государстве: (вторая половина XV— вторая половина XVII вв.) // История СССР. 1977. № 5. С. 145—160.

² Алексеев Ю. Г. Аграрная и социальная история Северо-Восточной Руси XV—XVI вв. М., Л., 1966. С. 225.

³ См.: Ключевский В. О. Соч. М., 1959. Т. 8. С. 52; Скрынников Р. Г. Россия накануне Смутного времени М., 1981. С. 14—15; Тихомиров М. Н. Сословно-представительные учреждения (земские соборы) в России XVI века // Вопросы истории. 1958. № 5. С. 17—19; Черепнин Л. В. Земские соборы Русского государства в XVI—XVII вв. М., 1978. С. 125—132. Возможно, это мнение опирается на слова Г. Котошихина о том, что цари после Ивана Грозного не являются в полном смысле того слова самодержцами, поскольку избирались на царство Земскими соборами, а не получали власть по наследству: «... прежние цари, после царя Ивана Васильевича, обираны на царство» (Котошихин Г. О России в царствование Алексея Михайловича. СПб., 1906. С. 126). Однако это позднее свидетельство отличается большой неопределенностью, как и свидетельства иностранцев современников Дж. Горсея, П. Петрея, П. Делагарди (см.: Горсей Д. Записки о России XVI — начала XVII в. / пер. и коммент. А. А. Севастьяновой. М., 1990. С. 66, 141—142; Петрей П. История о великом княжестве Московском. М., 1867. С. 167).

⁴ Собрание государственных грамот и договоров, хранящихся в Государственной коллегии иностранных дел. М., 1813. Ч. 1. С. 593.

⁵ Савва В. И. Московские цари и византийские василевсы. Харьков, 1901. С. 341—367.

⁶ Павлов А. П. Приказы и приказная бюрократия (1584—1605 гг.) // Исторические записки. 1988. Т. 116. С. 219.

брана Годунова на царство не изменил самого существования самодержавной власти в России, не означал установления прямой зависимости русской монархии от сословий и сословно-представительных собраний, как это было в соседней Речи Посполитой.

Чтобы понять соотношение земских соборов с иными органами государственной власти России того периода, необходимо указать на весьма интересный факт, внимание на который первым обратил В. О. Ключевский. Лица, записанные в состав Земского собора как представители сословий (дворяне выборные из городов), являлись одновременно носителями определенного чина Государева двора¹, т.е. налицо был факт сращения государственных структур с выборными органами (или подмены подлинной выборности назначаемостью представителей Государева двора в земские соборы) и, таким образом, создание механизма скрытой «управляемости» представительными органами власти. Более того, благодаря исследованиям С. П. Мордовиной выяснилось, что верхушка Государева двора привлекалась к работе земских соборов по принципу «поголовной мобилизации». Что же касается выборных дворян из городов, то они также не были в прямом смысле выборными от местных дворянских сообществ, а являлись представителями своего чина, несшими обычную (очередную) службу в Москве в составе Государева двора². Эти данные еще раз подтверждают общий вывод об отсутствии выборного начала в соборной практике и вторжении Государева двора в прерогативу деятельности представительных органов власти Русского государства конца XVI — начала XVII вв.

В. Д. Назаров справедливо подчеркивал тесную взаимосвязь Государева двора с представительными органами власти. В частности, он отмечал, что характер представительства на земских соборах не мог оставаться неизменным, поскольку существенную эволюцию проходили сами сословия и чины, из которых составлялись эти высшие сословные собрания страны. Кроме того, значительное влияние на изменение представлений о представительстве оказали перемены в самой структуре Государева двора³.

Действительно, если дворяне середины XVI в. в силу господствовавшей тогда территориальной структуры двора и могли (хотя бы косвенно) рассматриваться представителями «городов», из которых они служили⁴, то московские дворяне конца XVI — XVII вв., будучи полностью оторванными от уездных дворянских корпораций, представителями уездов считаться уже

¹ Ключевский В. О. Соч. Т. 8. М., 1959. С. 59—61.

² Мордовина С. П. Характер дворянского представительства на земском соборе 1598 года // Вопросы истории. 1971. № 2. С. 55—63.

³ Назаров В. Д. «Государев двор» и сословное представительство на Руси в XVI в.: (Традиции и изменения) // Общество, государство, право России и других стран Европы: Норма и действительность : тезисы докладов и сообщений. М., 1983. С. 58—61.

⁴ По данным А. А. Зимина они представляли более 40 городов основных земель государства (см.: Зимин А. А. Опричнина Ивана Грозного. М., 1964. С. 174).

никак не могли¹. Таким образом, можно наблюдать сосуществование двух принципов представительства на земских соборах — чиновно-должностного и территориально-выборного. Но главную роль на соборах играли не представители с мест, а привилегированные верхи общества — члены Освященного собора и верхушка двора, составлявшие ядро соборов, их верхнюю часть. О значении, которое придавалось мнению этих групп, говорит, например, то обстоятельство, что именно им было предоставлено преимущественное право скрепить «рукописанием» последний вариант утвержденной грамоты на царство Б. Годунова в 1599 г. Именно эта привилегированная и в то же время зависимая от государя верхушка сословий (в первую очередь верхушка Государева двора) и составляла главную политическую опору самодержавия. С другой стороны, отсутствие прочного союза уездного дворянства и горожан, развитых форм самоуправления на местах обусловили относительную слабость земских соборов как сословно-представительных учреждений. Недостаточная консолидированность сословий, разделение их на «служилые» чины делали по существу невозможным ограничение власти самодержца со стороны общества и земских соборов.

Еще один из важнейших органов государственной власти — Боярская дума — верхушка Государева двора — в историко-правовой литературе характеризуется в одних случаях как законодательный орган в государстве, а в других — как совещательный. В. О. Ключевский, например, считал Боярскую думу законодательным органом и обосновывал это суждение ссылкой на ст. 98 Судебника 1550 г., придавая ей конституционное значение. «В XVI в. было формально утверждено, политическое значение думы: боярский приговор был признан необходимым моментом законодательства, через который должен был проходить каждый новый закон, прибавляющийся к Судебнику»². Начиная с XVI в. боярским приговором признавались только те постановления, которые принимались общими собраниями думы постоянного состава.

Не случайно в памятниках XVI в. появилось выражение, получившее значение обычной правительственной формулы: «Со всех бояр приговору». Таким образом, боярский совет сделался необходимым учреждением в государстве, а кучка правительственных лиц, участвовавших в этом совете в удельную эпоху по служебной обязанности, превратились в целый общественный класс, смотревший на роль советников государя как на свое политическое право³. Бояре признавали самодержавную власть московского государя, как ее создала история: они только настаивали на необходимости и пользе участия в управлении другой политической силы, созданной той же историей, — боярства и даже призывали на помощь этим двум силам третью — земское представительство⁴.

¹ Мордовина С. П. Указ. соч. С. 60.

² Ключевский В. О. Боярская дума Древней Руси. СПб., 1919. С. 317.

³ Ключевский В. О. Краткое пособие по русской истории. СПб., 1904. С. 94.

⁴ Милюков П. Н. Очерки по истории русской культуры. Т. 3. М., 1995. С. 60.

Н. П. Загоскин выдвигал иную концепцию о роли Боярской думы в политической системе России. Он характеризовал Думу как совещательный орган, так как организация и деятельность ее не обеспечивается никаким государственным актом, никаким законом¹.

В то же время сама постановка вопроса о законодательной или совещательной роли Боярской думы представляется некоторым исследователям делом спорным. Они полагают, что государственное право понимает под законодательным органом лишь такой орган, законодательные функции которого являются его исключительной прерогативой. У боярской думы их не было, так как законы издавались или от имени великого князя думы, или самим великим князем, — все это показано еще М. Ф. Владимирским-Будановым. Поэтому с их точки зрения можно предположить, что Боярская дума не являлась высшим законодательным органом, а была типичным феодальным учреждением, обладавшим государственной властью вместе с великим князем.

Представляется, что исследователи, отрицающие законодательные полномочия Боярской думы, в данном случае не правы. На наш взгляд, положение Боярской думы было наиболее определенным, с правовой точки зрения, в системе органов государственной власти. Ее статус как высшего законодательного органа при царе был зафиксирован в ст. 98 Судебника 1550 г.² Без участия Думы, без боярского приговора не обходилось решение таких важнейших вопросов, как вступление в войну и заключение мира³. Дума участвовала в принятии важнейших законов и судебников⁴, выносила приговоры о местничестве, важнейшем регуляторе служебных отношений в верхах господствующего класса⁵. Ее члены вместе с разрядными дьяками имели исключительное право судить местнические споры. Самостоятельные решения разрядных дьяков по местническим делам без боярского приговора считались незаконными⁶. По государеву указу и боярскому приговору проводились смотры и верстания на службу городовых детей боярских⁷, осуществлялись земельные пожалования⁸. По боярскому приговору производилась выдача денежного жалования, бояре решали

¹ Загоскин Н. П. История права Московского государства. Т. I. Казань, 1879. С. 14, 133.

² Судебники XV—XVI веков. М., Л. 1952. С. 366.

³ Разрядная книга 1598—1638 гг. М., 1974. С. 27, 103—104; Разрядная книга 1475—1598 гг. М., 1966 С. 362, 378; 35. Законодательные акты Русского государства второй половины XVI — первой половины XVII в.: Тексты. Л., 1986. № 53. С. 72.

⁴ Законодательные акты Русского государства второй половины XVI — первой половины XVII в.: Тексты. Л., 1986. № 43. С. 45, 47, 48, 52, 53 и др.

⁵ Разрядная книга 1598—1638 гг. С. 105; Разрядная книга 1475—1598 гг. С. 519.

⁶ Лихачев Н. П. Разрядные дьяки XVI века. СПб., 1888. С. 209; Русский исторический сборник. М., 1838. Т. II. С. 127—128.

⁷ Описание документов и бумаг, хранящихся в Московском архиве Министерства юстиции. СПб., 1891. Кн. 8. Отд. 3. С. 330.

⁸ Сухотин Л. М. Земельные пожалования в Московском государстве при царе Владиславе: 1610—1611 гг. М., 1911. С. 15, 27, 32 и др.

вопросы о прибавках (придачах) к поместным и денежным окладам¹. С ведама «всех бояр» осуществлялись устройства ямов, а также станиц на «диком поле»². На заседаниях Боярской думы вершился суд над государевыми «изменниками»³. По боярскому приговору подвергались ссылке опальные бояре⁴. Кроме того следует учесть то обстоятельство, что в Соборном Уложении 1649 г. совет царя с боярами определен весьма кратко: спорные дела вносить из приказов в доклад к государю и к его государевым боярам, окольным и думным людям, которые в дальнейшем принимают совместное решение (гл. X, ст. 2). Эта статья не разграничивала судебную деятельность царя и Думы, что неизбежно означало неразделенность и важнейших управленческих функций, поскольку в средневековой Руси, как известно, судить значило управлять, и наоборот.

В XVII в. с развитием системы общегосударственных приказов в управлении страной Боярская дума как высший правительственный «общегосударственный» орган власти стягивает основные функции по руководству и контролю над приказами. Она становится своеобразным организационным центром деятельности центральных административных учреждений. Приказные дьяки не могли выносить самостоятельных решений по спорным вопросам без приговора всей Думы⁵.

Административная роль Думы и ее членов проявлялась в непосредственном участии бояр и верхушки Государева двора в управлении отдельными приказами. В XVII в. это явление становится значительно более заметным, чем в предшествующее время. Так, в доопричный период лишь Разбойный и Челобитный приказы возглавляли судьи из бояр и окольных. С развитием приказной системы во второй половине XVI в. более заметным становится участие верхушки служилого сословия Государева двора в руководстве центральным административным аппаратом. В начале 1580-х гг. судьи из бояр и дворян помимо Разбойного приказа возглавляли Земский двор, Пушкарский, Стрелецкий, Владимирский судный приказы и Холопий суд⁶. С начала XVII в. бояре-судьи становятся во главе приказа Большого прихода, расширяется сеть судебных приказов, во главе

¹ Дополнения к Актам историческим, собранным и изданным Археографическою комиссиею. СПб., 1846. Т. 1. № 131. С. 196; *Самоковасов Д. Я.* Архивный материал. М., 1905—1909. Т. 1. С. 117; *Сухотин Л. М.* Указ. соч. С. 6.

² Акты Московского государства. СПб., 1890. Т. 1. № 31, 32, 34. С. 57—61; *Гурлянд И. Я.* Акты Романовской ямской слободы: 1587—1707. Ярославль, 1901. С. 1.

³ Описание архива Посольского приказа 1626 г. / подг. к печати В. И. Гальцов. М., 1977. Ч. 1—2. С. 259.

⁴ Акты исторические, собранные и изданные Археографическою комиссиею. Т. 1—2. СПб., 1841. Т. 2. С. 34.

⁵ Отдел рукописей Государственной публичной библиотеки. Ф. 303. № 530. Л. 400 об.

⁶ Боярские списки последней четверти XVI — начала XVII в. и роспись русского войска 1604 г. / сост. С. П. Мордовина и А. Л. Станиславский. М., 1979. Ч. 1. С. 85, 90; *Зимин А. А.* Опричина Ивана Грозного. М., 1964. С. 378.

которых неизменно становятся бояре¹. Во главе важнейших приказов — Посольского, Разрядного и Поместного — традиционно стояли думные дьяки, являвшиеся своеобразными секретарями Боярской думы.

Особенно велика была роль Думы во внешнеполитических сношениях. Эта роль, по мнению В. И. Саввы, возрастает примерно со времен после смерти Ивана Грозного². Традиционно члены Боярской думы имели право вести переговоры с иностранными послами. И если в последний период царствования Ивана Грозного (1572—1584) главную роль играли на переговорах худародные царские выдвигенцы — думные дворяне, то в последующий период их заменяют бояре и окольные. Опять же по традиции бояре имели право переписываться со своей «братъею» — «панамирадами» Речи Посполитой. Это была официальная переписка, и бояре выступали здесь именно как государевы бояре, выражая здесь не частную, а правительственную точку зрения³.

Под контролем Думы находились и органы дворянского самоуправления (губные органы), и суд над дворянством, а также дела по организации и материальному обеспечению службы дворянского войска⁴. Следовательно, боярская верхушка Государева двора возвысилась над «дворянской массой» не только в социальном, но и в политическом плане как правящая группа служилого сословия. В XVII в. роль Думы и верхушки Государева двора в управлении государством не только не падает, но и возрастает, что выразилось, прежде всего, в усилении участия бояр в непосредственном управлении приказами в качестве судей. Возрастание роли знати в руководстве приказами происходило на протяжении всего XVII в. Это имело важное политическое значение и способствовало постепенной «бюрократизации» боярства.

Таким образом, последняя четверть XVI в. явилась качественно новым этапом в построении вертикали центральной власти. Именно с этого периода начинается ослабление на местах роли сословно-представительных органов местного самоуправления и усиление «приказных» начал, контроля центральной власти. Это выразилось, с одной стороны, в развитии общегосударственной системы территориальных приказов, а с другой — в развитии воеводского управления на местах. Одним из инструментов осуществления контроля центра за местами также вступил Государев двор.

¹ Павлов А. П. Приказы и приказная бюрократия (1584—1605) // Исторические записки. 1988.

Т. 116. С. 187—227.

² Савва В. И. Дьяки и подьячие Посольского приказа в XVI веке : справочник. М., 1983. С. 229—230.

³ Анпилогов Г. Н. Новые документы о России конца XVI — начала XVII в. М., 1967. С. 29.

⁴ Леонтьев А. К. Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961. С. 161.

ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ

УДК 93/94

© Духно Н. А.

— доктор юридических наук, профессор,
директор Юридического института Московского государственного
университета путей сообщения Императора Николая II,
почетный работник высшего профессионального образования
Российской Федерации

РАЗВИТИЕ ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Аннотация. На самом стыке одной половины века с другой, в Западной Европе возникли революционные события, волновавшие просвещенные умы, мечтавшие о новой жизни, но не имевшие ясного представления, какой дорогой нужно двигаться и какие способы устройства общества и государства надо применять. Растерянность побуждала разные слои народа прибегать к не продуктивным, а чаще к вредным мерам, что пагубно влияло на устройство достойной жизни. Назревавшие противоречия между властью и народом не могли решаться на основе договоренности, на доверии друг к другу, и всегда предпринимались радикальные меры.

Ключевые слова: образование, сословия, Министерство народного просвещения, министр народного образования, великие реформы России.

© Dukhno N.

— doctor of legal sciences, professor, director of Institute
of law of the Moscow state transport University of Emperor Nikolas II,
honorary worker of higher professional education of the Russian Federation

THE DEVELOPMENT OF EDUCATION IN RUSSIA IN SECOND HALF XIX CENTURY

Abstract. At the junction of one half century on the other, in Western Europe there were revolutionary events that agitated the enlightened minds who dreamed of a new life, but not having a clear idea of which way to move and in what ways the structure of society and the state should be applied. The confusion induced by different sections of the people to resort to unproductive and often harmful measures that adversely affect the device a decent life. The simmering conflict between the government and the people could not decide on the basis of agreements on trust to each other, and have always taken drastic measures.

Keywords: education, class, Ministry of public education, the Minister of national education, the great reforms Russia.

Просвещенность народа необходима, прежде всего, для того, чтобы каждый человек мог осознанно понимать, что жизнь свою нужно устраивать так, как возможно реализовать свои интересы и возможности, не причиняя вреда ни себе, ни обществу. Власть обязана содействовать тому, чтобы все слои населения жили по правилам, выраженным в сложившемся праве, на основе которого следует принимать законы и сопутствовать воплощению их в жизнь всеми без всякого исключения. Порядок, так волнующий любое поколение, устанавливается по правилам, определяющим поведение людей. Совокупность таких правил, сформировавшихся на общепризнанных и поддерживаемых обществом и государством правовых идеях, образует право как юридическую категорию, выражающую критерии порядка в обществе и государстве. Каждый человек обязан владеть правовым знанием, достаточным для осознанной оценки законов, которые необходимо применять в своей повседневной жизни и в практике выполнения обязанностей на своем рабочем месте. Этими простыми соображениями диктуется необходимость в развитии юридического образования для воспитания в каждом человеке правового мировоззрения, убеждающего в силе и ценностях правовых идей, правовых принципов, определяющих содержание правопорядка, при котором устанавливается нормальная справедливая, достойная и полноценная жизнь.

К такому состоянию обществу предстоит пройти длинный тернистый путь, преодолевая каждый раз сложными способами все, что еще не осознано достигнутым уровнем просвещенности.

В те годы уже многие понимали необходимость общей грамотности народа России, но еще не имели ясного представления о том, как и по какому пути нужно было развивать профессиональное образование, кроме того, какое уже было. Желание получить все и сразу заметно проявляется у мало образованных людей. Видя достижения индустриального развития Западной Европы, русский человек середины XIX в. с жадностью стремился представить силу своего Отечества, проявляя свою национальную культуру, оставаясь убежденным в ее величии. Но продвигающаяся, хотя и малыми шагами, грамотность и образованность вносила изменения в сознание народа, который по своей просвещенности становился разнообразным, что побуждало к усилению борьбы умов между различными группами людей. Увеличивалось число тех, кто желал свободы творчества, свободы образования, свободы выбора профессии. Профессиональное образование следует подчинять потребностям развития экономики страны, которая растет за счет постоянного расширения производства, свободного предпринимательства, добросовестной конкуренции и надежной правовой защиты прав человека. Когда большая часть людей не обладает высоким уровнем мировоззрения и заметна его низкая просвещенность, тогда весьма трудно

определить пути и способы выбора направлений подготовки специалистов, которые окажутся востребованными в обществе.

Тогда, в 1850-е гг. российская просвещенность находилась на начальных этапах, когда только преодолевались первые потуги пересилить привычки оставаться безграмотными, довольствуясь только своими обычаями. Просвещенное меньшинство уже ощущало полезность образования, но маловерно двигалось к его развитию. Не все получалось при реализации плодотворных идей, много трудностей приходилось преодолевать. Основным историческим вредом оставалось крепостное право, оно чинило препятствия во всем и не давало возможности свободно развиваться России.

Начавшееся было развитие в первой половине XIX в., образование в 1850-х гг. приутихло под запретами в изучении мировоззренческой науки — философии, которую признавали вредной теорией.

Просвещенная личность, князь, академик Императорской академии наук, писатель, Платон Александрович Ширинский-Шихматов, с 1850 по 1853 гг. занимал пост министра народного просвещения. Он был человеком, одаренным природой добротой души, но имел мягкий характер, что не давало ему никаких возможностей проявлять волю и идти вопреки императорским указаниям о подавлении всяких мыслителей, кто осмеливался рассуждать о революционном движении, кочующем в Западной Европе. Две не равные силы стояли на пути развития просвещенности народа России. Одна, поддерживаемая царской властью, боявшаяся массово выраженных недовольств и не желавшая искать истинные причины устранения волнений, запрещала свободу мыслей, полагая найти успокоение в радикальных мерах. Другая сила оставалась слабым меньшинством, выражая собой небольшую часть просвещенного народа, среди которого не было единства в твердом понимании того, что и как, в какой последовательности нужно было предпринимать, чтобы выводить Россию из отсталой страны в передовую. При П. А. Ширинском-Шихматове Министерство народного просвещения стремилось оградить учащуюся молодежь от влияния идей Запада, которые наводили страх на чиновников. В 1850 г. по распоряжению министра в российских университетах были закрыты факультеты и кафедры философии, казавшейся многим бесполезной и даже вредной для воспитания студентов.

С 1853 г. положение в учебных заведениях начинает немного меняться, повышается прием, количество обучающихся увеличивается. Это стало возможным при новом министре. 7 апреля 1853 г. на пост министра народного образования назначается Авраам Сергеевич Норов, известный как ученый, путешественник и писатель. На посту министра был по 23 апреля 1858 г. А. С. Норов оставил приятные впечатления о своей деятельности, как министра, стремившегося оздоровить пошатнувшиеся методы воспитания в образовании. Просвещенность, характер А. С. Норова позволяла ему осмысленно понимать необходимость вывести вверенное ему Министерство народного просвещения из тех крайне стеснительных условий, в

каких оно было поставлено его предшественниками, и восстановить нормальное течение учебной деятельности в точном соответствии с действующим уставом.

При нем возросло количество студентов в вузах, значительно расширилась программа преподавания по древним языкам, восстановилась практика командирования университетами молодых ученых за границу. Он усердно предпринимал попытки смягчения цензуры, активно поддерживал публичное, гласное обсуждение проекта судебных реформ в печати. Этому процессу упорно противился министр юстиции граф В. Н. Панин. В 1856 г. А. С. Норов возродил идею создания университета в Сибири, однако этот вопрос в сложившейся тяжелой для России обстановке поражения в Крымской войне не был решен положительно.

В отечественной историографии война, шедшая в период с 1853 по 1856 гг., известна под названием Крымской войны. Авторитетный русский историк и правовед К. Д. Кавелин в письме своему коллеге В. Соловьеву описал крайне тяжелое положение российской армии, ее низкую духовную культуру, которая не могла быть другой из-за слабой просвещенности. Историк с сожалением констатировал: «О новых рекрутских наборах думать нечего не только потому, что людей нет (брали уже кривых и без девяти зубов: это факты), но потому, что нечем нести денежную рекрутскую повинность, которая сопровождает натуральную; войска наши в таком же ужасном положении; грабеж начальства и происходящий от того мор рекрут и солдат превосходит всякое вероятие. В Крымской армии дисциплины нет: наружная палочная исчезла, а внутренняя — где ее взять? Разве ее безумно не искореняли 40 лет? Крымская армия, по свидетельству достойных доверия людей, — самое нестройное полчище, удерживаемое в порядке только любовью к родине и царю. Неурядица страшная, полчища эти презирают англичан, но пьются перед французами, которые деморализовали наше войско»¹.

Россия проиграла эту войну из-за своей технико-экономической отсталости, что стало результатом низкой образованности. Просвещенные российские личности, ставшие известностью не только в России, справедливо замечали низкую культуру народа. Со второй половины XIX столетия в России значительно расширялись формы распространения знаний, что кроме обычных школ стали появляться воскресные школы, множились публичные лекции, но их посещали далеко не все. Многие не могли осознать полезность образования, продолжая искренне верить в старые обычаи жизни русского человека. Крепостнический строй, устаревшие обычаи, глубоко осели в нашем обществе, где привыкли угождать и равнодушно относиться ко всему отсталому окружению, не мог конкурировать с западноевропейским капитализмом, вступившим в индустриальную фазу развития. Вся техника и оружие российской армии значительно усту-

¹ URL: <http://nik2nik.ru/node/1282>.

пали английским и французским образцам; отсутствовала востребованная системы коммуникаций; не было дорог, а железных дорог было явно недостаточно, их только начали строить, да и противников в их строительстве оказалось множество. Бездорожье тормозило развитие промышленности, не позволяло оперативно перебрасывать на театр военных действий свежие подкрепления, боевое снаряжение и провиант. Неповоротливая феодально-бюрократическая машина убивала на корню любую инициативу «нижних чинов» и была не в состоянии эффективно распоряжаться людскими и материальными ресурсами. Чтобы окончательно не скатиться на уровень второразрядной державы, Россия должна была приступить к радикальному реформированию всей общественно-экономической и политической системы, способной повышать просвещенность народа и обеспечивать достойную его жизнь.

В 1855 г. на престол взошел Александр II. С именем этого императора связаны великие реформы России, которые обусловили необходимость развития образования, как основного средства воспитания людей, способных понимать значение образованности в развитии производства, промышленности, науки и культуры. Образование способствовало становлению Отечества, создавало интеллектуальный потенциал, способный выводить отсталую Империю на путь индустриализации.

С вступлением на престол и за время царствования Александр II сменил трех министров народного просвещения, четвертый оставался на своем посту до последних дней правления царя. В годы царствования Александра II министрами народного просвещения были: А. С. Норов, который был назначен еще Николаем I, Е. П. Ковалевский, Е. В. Путятин, А. В. Головнин. В эти годы постепенно отменялись меры, стеснявшие деятельность центрального и местного управления и

нарушавшие нормальное развитие учебной деятельности. Готовилась плодотворная почва для глубоких реформ, которые будут проведены в последующую эпоху, при министре народного просвещения А. В. Головнине. Предстоящие великие реформы предопределяли характер новых министров, с оживленными свойствами поведения, с хорошей образованностью и способностями развивать просвещенность народа.

В 1858 г. на должность министра народного просвещения Император подобрал достойную личность. Министром стал горный инженер Евграф Петрович Ковалевский. Образованный и предприимчивый, он прошел большой трудовой путь, приобретая опыт грамотного, вдумчивого руководителя. Ему довелось работать на ответственных должностях, где ковался характер мудрого управленца. Он успешно работал горным инженером, директором Горного корпуса, шесть лет был Томским губернатором, исполнял обязанности главного начальника Колыванских и Алтайских заводов. Выбор Императора остановился на Е. П. Ковалевском, как на одном из ярких сторонников, готовящихся в России реформ. 23 марта 1858 г. он был назначен министром и немедленно поручил разработать новый цен-

зурный устав, и вместе с тем начал изменять порядки Петербургского университета на принципах развития образования по методике внутренней автономии вуза. Он внедрил принцип развития студенческих корпораций, что способствовало объединению студентов по интересам и развитию их творческих способностей, формированию нового мировоззрения. Печать и студенчество, под влиянием появившейся свободы, которую хотел обеспечить Е. П. Ковалевский, с желанием и восторгом излагали мысли, не нравившиеся противникам реформ, что превратило их в сильное орудие против либерального направления нового министра. Свободолюбивая пресса и волнения среди студентов склонили и самого Императора к мысли о необходимости оставить в руках администрации детальный контроль над печатью и университетами. Е. П. Ковалевский, не разделяя этого мнения и не имея сил отстоять свою точку зрения от нападок противников, подал в отставку. Представленный им проект нового цензурного устава не был принят, его отвергли, кто боялся опалы, шедшей изнутри глубоко взволнованного общества, накал которого усиливался под влиянием крестьянской реформы.

28 июня 1861 г. Ковальского по его прошению уволили от должности министра. Он был первый министр народного просвещения, назначенный императором Александром II. Энергичный министр приступил к выполнению своих обязанностей и усердно стремился направить министерство в русло предстоящих великих реформ. Е. П. Ковалевский придавал своему ведомству гармонизацию с великой эпохой реформ. Он выдвинул на первый план заботу о народных училищах, воскресных школах, способствовал внедрению новых форм распространения образования в широкие слои народа. Он как никто другой понимал, что успехи России возможны при условии преодоления безграмотности и подъема мировоззренческого уровня народа, без чего невозможно развивать производство, культуру и значительно улучшать жизнь людей в своем Отечестве. Из-за непродолжительности своего управления Е. П. Ковалевский успел сделать немного, но все, что сделал, оказалось весьма полезным в деле повышения образованности народа.

Новым министром назначили графа Евфимия Васильевича Путятина. 20 июля 1861 г. он занял пост министра народного просвещения. Все прошлые, достойные уважения дела в дипломатической и морской службе, принесшие ему заслуженную известность, не оказали успехов в налаживании порядка в народном просвещении. Студенческие волнения оказались пробным камнем для нового министра, с которыми он так и не совладел. Полученные от попечителей учебных округов сведения о волнениях в университетах, поставили Е. В. Путятина в состояние растерянности. Он решительно не знал и не мог понять, что нужно делать, какими способами, возможно уговорить пылкие души, чтобы погасить свободолюбивые студенческие движения.

Молодым, только что освежившим ум новым знанием людям еще было

не понятно, каким способом нужно устраивать жизнь после отмены крепостного права. Не было ни достаточных знаний, ни нужного опыта для того, чтобы удовлетворить желание в обустройстве достойной жизни. Горячие молодые умы с огромной жадностью выплескивали свои эмоции. Не было рядом опытных педагогов, способных направить мышление студентов в русло поиска новых знаний, достаточных для правильной оценки окружающей действительности и принятия верных решений. В такой бурлящей обстановке Министр торопливо рассылал циркуляры, прося ректоров и деканов позаботиться о восстановлении порядка и спокойствия, много раз приглашал университетских профессоров к себе на совещания; прогнозировал возможность провести съезд всех русских профессоров для выработки мер к преобразованию университетов. Принимаемые меры не давали ожидаемого результата, волнения продолжались, министр не мог найти способы, способные воспитывающим образом воздействовать на студентов. К проблемам начального образования Е. В. Путятин относился с желанием наполнить его церковными ценностями, как человек глубоко религиозный, он полагал, что начальное образование должно находиться в руках духовенства, под его пристальным вниманием. Он с твердым убеждением считал необходимым передать все народные школы духовенству, а для подготовки учителей, по его мнению, в этих школах нужно было учредить особые учебные заведения с двухгодичным курсом, куда могли бы поступать только студенты духовных семинарий. Заботясь о воспитании юношества в духе православной церкви, Е. В. Путятин старался привлечь в университеты на кафедру богословия людей красноречивых, полагая таким способом развить в умах студентов религиозное и нравственное чувство. Деятельность Путятина на посту министра народного просвещения была непродолжительна. 25 декабря 1861 г., понимая свою непригодность к совершенству образования по личной его просьбе он был уволен от должности министра и назначен членом Государственного Совета.

В декабре 1861 г. министром народного просвещения был назначен Александр Васильевич Головин, до этого служившим статс-секретарем и членом главного правления училищ при Министерстве народного просвещения. Студенческие протесты не утихали, вызывая взволнованность в обществе и страх в умах чиновников, что привело к временному закрытию Петербургского университета. Проявлявшаяся озабоченность, вызванная обострившейся обстановкой, выражалась в поиске способов налаживания порядка в учебных заведениях, на первый план выдвигались предложения о необходимости разработки и принятия нового университетского устава. Студенческие беспорядки просвещенный А. В. Головин объяснял упадком научной деятельности университетов и недостатками университетской организации, уничтожавшей всякую нравственную связь между профессорами и студентами. Сильно ощущалась нехватка опытных, мыслящих и умеющих учить преподавателей. Для пополнения персонала профессоров А. В. Головин отправил много молодых, способных к педагогической и

научной деятельности людей за границу и руководство ими поручил Н. И. Пирогову.

Мудрый педагог, окрепший опытом жизни Николай Иванович Пирогов, член-корреспондент Петербургской Академии наук, участник Севастопольской обороны (1854—1855), известный хирург, вел неустанную борьбу с сословными предрассудками в области образования, выступал за автономию университетов, был горячим сторонником всеобщего начального образования в России. Именно ученому, опытному педагогу, заслужившему авторитет и признание, новый министр поручает кураторство над новой плеядой подготавливаемых профессоров.

Большую роль в подготовке профессоров сыграл Константин Дмитриевич Кавелин, испытывающий искреннее уважение студентов, которые всегда с любовью слушали его лекции. Он остался в памяти как просвещенный историк, правовед, социолог и психолог, закрепивший свою известность еще в 1855 г., после того, как составил и распространял записку об освобождении крестьян с землей за выкуп в пользу помещиков при содействии государства. Записку в 1857 г. опубликовал А. И. Герцен в журнале «Голоса из России», а в 1858 г. ее опубликовал Н. Г. Чернышевский в журнале «Современник». Это свидетельство лучей просвещенности, которые никак не могли пробить тьму безграмотности и крайне низкой образованности, сковавшей мышление большинства народа.

В конце 1861 г., после массовых недовольств в петербургском университете,

К. Д. Кавелин, как и другие известные личности, в их числе, В. Д. Спасович, А. Н. Пыпин, Б. И. Утин, М. М. Стасюлевич, оставил Университет. Искренне любя преподавательскую работу, К. Д. Кавелин мечтал перейти в только что открытый новый Новороссийский университет, но это ему не удалось. Его направили в трехгодичную заграничную командировку как наставника тех, кто осваивал педагогическое мастерство и подавал надежду на плодотворную работу в российских университетах. Кроме К. Д. Кавелина, для изучения с университетских порядков за границей, были командированы и другие опытные в преподавательском деле лица.

По всей России выявлялись лица, которые считались хорошо осведомленными в методиках учебного процесса, и на которых возлагалась обязанность принимать участие, как в отборе перспективных молодых преподавателей, так и в подготовке проекта нового университетского устава. Новый проект устава в переводе на европейские языки был обсужден лучшими европейскими специалистами в сфере образовательной деятельности. Немногие университетские уставы прошли такую полную и всестороннюю предварительную разработку и экспертную оценку независимыми, опытными специалистами, как Устав 1863 г. Он вернул прежнюю автономию университетам в соответствии с Уставом от 1803 г., ликвидированную в 1835 г. Николаем I. Восстанавливалась самостоятельность университетов при решении административно-финансовых и научно-

педагогических вопросов. Все нововведения Устава 1863 г. группируются вокруг четырех главнейших разделов: управления университетами, учебные планы по факультетам, способы обеспечения университетов профессорами, организация учащихся¹. Устав 1863 г. ввел ученые звания, преподавательские должности, утвердил порядок университетского самоуправления, закрепил порядок деятельности университетского суда над студентами, значительно расширил число и возможности кафедр, увеличил вознаграждение профессоров, расширял средства на содержание библиотек, музеев, лабораторий, кабинетов и других научно-учебных и вспомогательных структур университетов. Научная и учебная деятельность университета сосредоточивалась на факультетах. Деканы факультетов выбирались на три года из числа ординарных профессоров. Для решения важных научных, учебных и управленческих вопросов формировалось собрание факультетов из ординарных и экстраординарных профессоров. В состав факультетов входили штатные доценты, лекторы, приват-доценты. Все они приглашались на собрание факультета с правом голоса, в случае необходимости. Новый устав закреплял четыре факультета: историко-филологический, физико-математический, юридический и медицинский.

Устав закреплял уже существовавшие ранее разряды университетских преподавателей. К ним относились ординарные и экстраординарные профессора, доценты, приват-доценты, лекторы языков. Для замещения должности профессора необходима была степень доктора соответствующей науки. Для доцента требовалась степень магистра; для ученого звания приват-доцента, кроме степени магистра, нужны были дополнительные испытания или защита особой диссертации².

В Уставе 1884 г. закрепили ученое звание приват-доцента, что дало возможность занимать должность внештатного преподавателя в университетах России. Должность приват-доцента была введена в систему высшей школы Германии и заимствована рядом других европейских стран, чья образовательная система была устроена по германскому образцу. В России это ученое звание введено в широкую практику по инициативе Н. И. Пирогова с целью расширения круга преподавателей, способных вести лекционные курсы наряду с профессорами. По университетскому Уставу 1884 г. званием приват-доцента было заменено упраздненное звание доцента³. Уставом, утвержденным в 1835 г., устанавливались преподавательские должности и ученые звания. К ним относились профессор, экстраординарный профессор или адъюнкт-профессор, доцент, лектор, ассистент, лаборант. Должность приват-доцента мог занимать только внештатный преподаватель. После введения нового Устава 1863 г. звание адъюнкт-

¹ URL: http://elib.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhdestvensky_istoricheskiy-obzor-deyatelnosti_1902&bookhl. С. 416.

² URL: http://elib.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhdestvensky_istoricheskiy-obzor-deyatelnosti_1902&bookhl. С. 419—420.

³ URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/123676>.

профессор заменено на звание доцента. По уставу университетов от 1835 г. на должность профессора мог претендовать только доктор наук по профилю соответствующего факультета. Чтобы стать доцентом, надо было иметь степень магистра по определенной отрасли знаний. Ученое звание профессора и доцента присваивались «профессорскими коллегиями» факультетов университетов и утверждались ректором.

В литературе отражены исследования первого периода присвоения в России ученых степеней по иерархической системе «кандидат-магистр-доктор». Она утверждалась Предварительными правилами народного просвещения 1803 г. и просуществовала до принятия нового Положения о производстве в ученые степени, утвержденного в 1819 г., которым кроме трех известных утверждалась четвертая степень — действительного студента. Каждая степень присваивалась по определенным правилам, корректируемым университетскими правовыми нормами¹. В Московском университете степень кандидата могла быть присвоена спустя два года после поступления в вуз. А. Грибоедов, поступив в университет в 1806 г., стал кандидатом в 1808 г., когда ему исполнилось только 13 лет. Каждый университет формировал свою научную корпорацию, воздействовавшую на порядок присвоения ученых степеней, опираясь на предписания Устава и находясь под влиянием мнения попечителя учебного округа.

Уставом университетов с 1884 г. были упразднены должности штатного доцента. С этого времени для занятия должности приват-доцента достаточно было сдать магистерский экзамен и прочитать на закрытом заседании две пробные лекции перед «профессорскими коллегиями». Подготовка к магистерскому экзамену занимала до четырех лет. Известны случаи, когда профессора-экзаменаторы задавали предварительно до 200—300 вопросов (каждый исходя из своего видения проблемы подготовки магистранта) и примерно такой же список рекомендуемых книг. Установленным было правило, если соискатель не знает детально состояние вопроса, то он как ученый несостоятелен. Экзамен должен был дать представление научной общественности о том, насколько соискатель владеет знаниями по всему спектру предметов факультета. В истории российских университетов того времени отмечены единичные факты подготовки к такому экзамену за два года. Они стали известными учеными: историк В. О. Ключевский; естествоиспытатель И. А. Каблуков; правовед П. А. Сорокин.²

А. В. Головнин поднял значение министерства народного просвещения, которое до него считалось одним из второстепенных; он почти удвоил бюджетные средства, сократив непроизводительные расходы; уничтожил канцелярию министра и всю административную часть сосредоточил в пе-

¹ Андреев Андрей Юрьевич, профессор исторического факультета МГУ, профессор исторического факультета ПСТГУ // Вестник ПСТГУ II: История. История Русской Православной Церкви. 2015. Вып. 1 (62). С. 62—89.

² URL: http://www.ceninaku.ru/page_12193.htm.

реустроенном департаменте народного просвещения. Главное правление училищ А. В. Головнин преобразовал в Совет министра. В 1864 г. был издан новый устав гимназий, который, по выражению графа Д. А. Толстого, «положил классическое образование в основу собственно-научного университетского образования». А. В. Головнин выработал обширный план правильной организации народного образования в России, но успел привести его в исполнение только отчасти, однако было положено основание для широкого развития земской начальной школы.

При А. В. Головнине был основан Московский публичный музей с присоединением к нему перенесенного из Петербурга Румянцевского музея, издан новый устав Николаевской главной астрономической обсерватории. При нем состоялась передача Императорской публичной библиотеки из ведомства Императорского двора в министерство народного просвещения, но цензура в 1863 г. перешла из ведомства министерства народного просвещения в ведомство министерства внутренних дел. А. В. Головнин участвовал в выработке нового закона о печати 1865 г. «Временные правила о цензуре и печати».

Горячие сторонники отмены крепостного права, рассчитывали на быстрые перемены в сознании народа, на скорый успех промышленного производства, на то, что в России станет быстро развиваться капитализм. Надеялись и верили в глубокие культурные изменения, с характерным для России стремлением к росту грамотности населения, к развитию различных форм обучения. Основные трудности возникали на пути поиска решения сложных противоречивых проблем, которые стали множиться и усложняться, порождая негодования между помещиками и крестьянами. Как указывал М. Н. Покровский, вся реформа для большинства крестьян свелась к тому, что они перестали официально называться «крепостными», а стали называться «обязанными»; формально они стали считаться свободными, но в их положении абсолютно ничего не изменилось или даже ухудшилось: в частности, пороть крестьян помещики стали еще больше. «Быть от царя объявленным свободным человеком, — писал историк, — и в то же время продолжать ходить на барщину или платить оброк: это было вопиющее противоречие, бросавшееся в глаза. “Обязанные” крестьяне твердо верили, что эта воля — не настоящая...»¹.

В 1864 г. издаются Устав гимназий и Положение о народных училищах, регламентировавшие начальное и среднее образование. Вводилось доступное сословное образование. Возникали наряду с государственными земские, церковно-приходские, воскресные и частные школы. Гимназии разделились на классические и реальные. В них принимали детей из всех сословий, способных оплатить обучение. Закон 14 июля 1864 г. создал новую правовую основу начального образования, укрепил его при поддержке

¹ Покровский М. Н. Русская история с древнейших времен / при участии Н. Никольского и В. Сторожева. М. : Мир, 1911. Т. 5. С. 86.

других мер, проводимых реформами, призванных к плодотворному попечению о народном образовании земства и городского общества. Дальнейшее развитие начального образования зависело от двух главных условий: наличия необходимых материальных средств; достаточного числа педагогически образованных учителей¹. Недостаток учителей и педагогов в России прослеживается на протяжении многих веков, не изжит он и в XIX в. Положение 1864 г. лишь косвенно отразилось на том разряде низших учебных заведений, которые составляли переходную ступень к средней школе, т.е. на уездных училищах, существовавших по уставу 1828 г. и штатному расписанию 1859 г. К 1 января 1865 г. в ведении Министерства состояло 416 уездных училищ с 23952 учащимися. По отчетам попечителей учебных округов и лиц, ревизовавших уездные училища, они находились в состоянии упадка.

Сухость учебного курса, не приуроченного к требованиям жизни, механический способ преподавания, слабость педагогического персонала. Таковы были главные недостатки уездных училищ, которые привели Министерство к убеждению, что отпускаемая на них сумма (более 1 млн руб.) может быть употреблена несравненно более производительным образом. Принимая во внимание двоякую цель, к которой должно быть направлено элементарное учение, в зависимости о местных потребностей населения (давать законченное образование и готовить к средней школе), Министерство предположило заменять постепенно уездные училища двумя видами школ. Там, где значительное большинство учащихся принадлежит к крестьянскому и мещанскому сословиям, место уездных училищ должны занять двухклассная школа, или высшие приходские училища, применяемые к потребностям местного населения. Там же, где среди учащихся преобладают дети дворян, чиновников, купцов и фабрикантов, уездные училища преобразуются в гимназии и прогимназии. Наконец, некоторые уездные училища могли быть преобразованы в учительские семинарии. Эти опыты постепенного преобразования уездных училищ в школы двух смежных с ними типов начались в 1864—1865 гг.²

А. В. Головнин не успел разработать достойных мер и предположений в отношении частных учебных заведений и существовавшего в то время домашнего обучения. В 1857 и 1858 гг. были отменены меры, стеснившие развитие частных учебных заведений, и их число стало быстро расти. Но так как действовало требование, чтобы учебный курс частных училищ по возможности соответствовал курсу казенных учебных заведений, то частные школы не успели сложиться в особые оригинальные типы, и в 1860-х гг. они делились по степени соответствия их государственным учебным заведениям на три разряда.

¹ URL: http://elib.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhdestvensky_istoricheskiy-obzor-deyatelnosti_1902&bookhl. С. 454.

² URL: http://elib.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhdestvensky_istoricheskiy-obzor-deyatelnosti_1902&bookhl. С. 453.

В конце 1864 г. насчитывалось частных учебных заведений: по степени гимназий — 75, из них 20 мужских и 55 женских; по степени уездных училищ — 186, из них 47 мужских и 139 женских; на степени приходских и начальных училищ — около 538, причем в последней группе отмечалось большое разнообразие устройства и объема преподавания. Особую группу частных учебных заведений составляли училища при церквях иностранных исповеданий, число которых превышало 150. Наконец, в ведении Министерства находились домашние учителя и наставники. К 1865 г. их число простиралось до 1324 учителя. В 1864 г. Министерство предложило попечителям учебных округов сообщить свои замечания и отзывы о пересмотре старых положений 1830-х гг., которыми регулировалось дело частного обучения в государстве.

Донесения попечителей отметили два главных недостатка существующих законоположений, мешавших успешному развитию частных учебных заведений: 1) излишнее подчинение их курса, курсу казенных заведений; 2) неблагоприятная педагогическая обстановка содержателей, учителей и воспитателей.

Ученому Комитету поручено было составить проект нового положения о частных училищах и домашних учителях с целью предоставить возможно большую свободу развитию частной педагогической деятельности. Но и это дело при А. В. Головнине не было доведено до конца¹.

В 1869 г. создаются первые учебные заведения, в которых женщины получили право на высшее образование. Они создавались, как «Высшие женские курсы», где осваивались университетские образовательные программы. До этого времени женщины могли получать лишь начальное или среднее образование. Первым документом, утверждавшим право женщин на школьное образование в России, стал указ Екатерины II от 5 мая 1764 г. Затем в 1856 г. по докладу Министра народного просвещения А. С. Норова Александр II распорядился приступить к устройству в губернских городах женских школ, какие должны стать приближенными по курсу преподавания к гимназиям.

Русский педагог и организатор женских гимназий в России, Николай Алексеевич Вышнеградский в 1857 г. начал издавать в Петербурге «Русский педагогический журнал», в котором последовательно проводил мысль о необходимости широкой постановки женского образования в России. В 1858 г. Н. А. Вышнеградский обратился с планом устройства женского образования к принцу Ольденбургскому. В 1862 г. Н. А. Вышнеградский подготовил устав, который лег в основу деятельности всех Мариинских женских училищ в России².

Первоначально в 1858 г. были открыты еще три женских училища: Коломенское, Васильеостровское и Петербургское; а Виленском учебном ок-

¹ URL: http://elib.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhddestvensky_istoricheskiy-obzor-deyatelnosti_1902&bookhl. С. 459—460.

² URL: <https://ru.wikipedia.org>.

руге появились женские училища в Вильне, Ковно, Гродно и Минске. В 1859 г. были открыты училища в Вышнем Волочке, Киеве и Саратове, а в 1860 г. открыто пятое училище в Петербурге, именовавшееся как Вознесенское.

Стремление женщин России к высшему образованию обострилось в 1860 г. с момента, когда разрешили появляться женщинам на университетских лекциях. Однако при разработке университетского Устава 1863 г. министерство народного просвещения сделало университетам запрос о том, могут ли женщины допускаться к слушанию лекций совместно со студентами и к испытанию на ученые степени и какими правами при этом они должны пользоваться. На все эти вопросы советы московского и дерптского университетов дали резкий отрицательный ответ. Новый устав запретил женщинам посещать лекции университета.

Своеобразным центром борьбы за высшее женское образование стал кружок феминисток, в который входили: Евгения Ивановна Конради, русская писательница, журналистка, публицист, переводчик, деятель российского женского движения и поборница высшего образования для женщин; Анна Павловна Философова, общественный деятель, один из лидеров женского движения в России в 1860—1880-х гг.; Мария Васильевна Трубникова, писательница, видная поборница женского образования; Надежда Васильевна Стасова, российская общественная деятельница, в 1860—1895 гг. возглавляла женское движение в России; организатор борьбы за высшее образование женщин, закончившейся открытием Владимирских курсов, и Бестужевских курсов, создательница одних из первых в России детских яслей. В 1868 г. по их инициативе было подано прошение ректору Петербургского университета, под которым подписалось свыше 400 девушек, с просьбой разрешить обучение в университете женщинам. Прошение поддержали 43 профессора¹. Активность женщин побуждала к положительному решению давно назревшей проблемы о высшем образовании прекрасного пола, ущемленного в получении знаний. В 1869 г. создаются учебные заведения, где могли учиться женщины и получать высшее образование: Аларчинские курсы в Санкт-Петербурге, Лубянские курсы в Москве, Владимирские курсы в Санкт-Петербурге.

Наиболее прочное устройство высшее женское образование приобрело в 1872 г., когда профессор московского университета Владимир Иванович Герье организовал в Москве высшие женские курсы. В. И. Герье подготовил экспериментальный Устав женских курсов, и министр народного просвещения граф Д. А. Толстой дал разрешение на их открытие в Москве. 1 октября 1872 г., на Волхонке, в здании Первой мужской гимназии, состоялось торжественное открытие Московских высших женских курсов. Они именовались как курсы профессора В. И. Герье. Бессменно профессор возглавлял их в первый период деятельности с 1872 по 1888 гг. После возоб-

¹ URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Герье,_Владимир_Иванович.

новления их работы в 1900 и по 1905 г. Герье снова возглавил курсы. В 1905 г. должность директора Курсов стала выборной, и В. И. Герье, находившийся в то время за границей, не был избран¹.

Характерной чертой деятельности министерства народного просвещения под управлением Александра Васильевича Головнина была широкая гласность, привлекавшая образованное общество к обсуждению важнейших проблемных вопросов министерства. В журнале министерства и отдельными книгами и брошюрами печатались выдержки из отчетов попечителей и ревизоров о состоянии училищ, предавались гласности разного рода проекты, официальные и частные отзывы и мнения о них. В 1864 г. начали издание «Сборников постановлений и распоряжений по министерству народного просвещения». В связи с покушением на Александра II Министр народного просвещения не мог смириться с тяжестью совершенного деяния, не понимая, что же следует делать в такой страшной ситуации, 14 апреля 1866 г. А. В. Головнин ушел в отставку.

В ходе реформ Александра II Министерством народного просвещения были подготовлены Университетский устав 18 июня 1863 г. и Устав гимназий 19 ноября 1864 г., отличавшиеся либеральной направленностью и проникнутые заботой к усилению теоретического обучения. Несколько позже 15 мая 1872 г. был подготовлен также Устав училищ. Эти нормативные документы создали новую законодательную базу для педагогической деятельности учреждений образования. Для совершенствования управления учебными заведениями в 1864 г. министерство образовало губернские и уездные училищные советы. Не все изменения находили поддержку в народе, испытывающем ущемление своих жизненных интересов.

В 1866 г. Министром народного просвещения стал граф Дмитрий Андреевич Толстой, русский государственный деятель и историк, обер-прокурор Святейшего Правительствующего Синода. При императоре Александре III граф изменит свое мировоззрение прямо противоположное тому, которое сложилось у него при Александре II, выражающее энергичность реформатора. Д. Т. Толстой в 1882 г. занимал пост министра внутренних дел и стал шефом жандармов, проводя и защищая политику контрреформ. Граф Д. А. Толстой составил новую яркую эпоху в истории становления просвещения в России. Он с кропотливым вниманием изучал то, что оставили его предшественники и заботливо доводил до конца начатые преобразования в системе образования, пытаясь развивать новые направления, твердо веря в их плодотворность. Сформированные им основы системы образования остались непоколебленными до конца XIX столетия, сочетая в своем содержании и форме две тенденции. Одна ободряла уверенность в росте просвещенности народа, другая таила в себе постоянное стремление к созданию препятствий на пути развития способностей к осознанной мыслительной деятельности.

¹ Там же.

Владея тонким умом, Д. А. Толстой понимал, что ему надо проявлять заботу о развитии образования в России. Его беспокойство выразилась в открытии новых институтов и других учебных заведений. В 1867 г. открылся историко-филологический институт; в 1869 г. — Варшавский университет, Сельскохозяйственный институт в Новой Александрии; в 1872 г. — Московские высшие женские курсы; в 1875 г. — Русская филологическая семинария в Лейпциге, служившая школой подготовки учителей древних языков. В 1878 г. открыли Томский университет; Нежинский лицей преобразовали в Историко-филологический институт, а Ярославский лицей реорганизовали в юридический лицей. Высочайше утвержденным 18 мая 1874 г. мнением Государственного Совета было постановлено: «...образовать Оренбургский учебный округ; 4) на содержание управления Оренбургского округа ассигновать ежегодно по 27.409 р. 76 к., в том числе 8.000 р. на содержание попечителя»¹. Создание нового учебного округа предполагало укрепление России, развивая образованность в окраинах и сплачивая их с народом всего Российского государства. Образование продвигалось на Восток России, заботливо готовились филологи, историки, юристы. Техническое образование крепло качеством подготовки инженеров, но их было мало. Для подготовки инженеров путей сообщения был всего один железнодорожный институт в Петербурге. Росло число училищ среднего звена для подготовки специалистов со средним техническим образованием.

По инициативе Д. А. Толстого в 1872 г. издали Положение о городских училищах. Его содержание наполнено правилами, выражавшими интерес к обучению. Дети, успешно прошедшие курс первых четырех лет городского училища, могли поступать без испытания в I класс гимназии или реальные училища. Такая забота обуславливалась стремлением упредить активность студенческой молодежи от участия в обсуждении вопросов общерусской внутренней политики и предупредить волнения революционной направленности, а также для направления мысли молодежи на приобретение профессии. Министр пытался занять умы молодежи обучением и с озабоченностью предупреждал студенческие волнения, устремляя их энергию к учебе. В 1874 г. утверждается Положение о начальных училищах, для надзора за которыми были учреждены в 1869 г. должности инспекторов народных училищ. Эти народные училища Министерства народного просвещения оказались самыми распространенными начальными учебными заведениями Российской империи с конца 1870-х и по 1917 г. Их называли земскими школами, и они пользовались популярностью. Школы представляли собой учебные заведения с трехлетним курсом, где дети всех трех лет обучения одновременно занимались в одной классной комнате с единственным учителем. В духовном ведомстве при графе Д. А. Тол-

¹ URL: http://elib.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhdestvensky_istoricheskiy-obzor-deyatelnosti_1902&bookhl. С. 491.

стом произведено преобразование духовно-учебных заведений в период с 1867 по 1869 г. В новых учебных программах по сравнению с прежними устранялись такие учебные дисциплины, как: часть естественных наук; медицина; сельское хозяйство; катехизис, выражавший краткое изложение христианского вероучения; библейская история; апологетика, раздел богословия, формировавший доказательства истинности религиозных представлений; патрология, раздел богословия о биографиях известных священников. Новыми предметами стали: введение в богословие; педагогика. Расширилось преподавание литургики; гомилетики, с расширением теоретических и практических вопросов церковной проповеди; Священного Писания. Но главным, что следует отметить, значительно вырос объем преподавания древних языков. Д. А. Толстой в 1868 г. докладывал императору о том, что существенно обновляется классическое образование, как основы человеческой культуры, которое пришло в полный упадок в духовных учебных заведениях. К реформированию духовных училищ и семинарий приступили с осени 1867 года, вместе с началом занятий. Принципы реформы, предоставлявшие широкие возможности местному духовенству, тотчас нашли живейший отклик¹. Церковные школы многие века крепко держали образование под своим религиозным попечением, не желая упускать его из свои рук. С того времени, как стали появляться иные учебные заведения, в духовные школы начали проникать новые знания, постепенно признаваемые христианским вероучением.

Находясь на посту министра народного просвещения, граф Д. А. Толстой провел в 1871 г. реформу среднего образования. Она, по свидетельству авторитетного историка А. А. Корнилова, состояла в том, что в учебные программы вводили большой объем математики, значительно укрепляли методики преподавания латинского и греческого языков в гимназиях. Новый порядок позволял воспитанникам классических гимназий поступать в университет и продолжать обучение. Бывшие реальные гимназии преобразовали в 1872 г. в реальные училища. В этом же году был издан устав реальных училищ, закрепивший за ними статус средней школы с 6 или 7-летним курсом обучения и профессиональной подготовки с присвоением квалификации. Этот тип школы предназначался для того, чтобы дать профессиональную подготовку обслуживающему персоналу торговых и промышленных предприятий. Пятые и шестые классы реального училища делились на такие отделения, как: основное или общеобразовательное и коммерческое. Седьмой, дополнительный класс, имел три отделения: механико-техническое, химико-техническое и общеобразовательное².

В разработку идеологии этой реформы важнейший вклад внес публицист и профессор М. Н. Катков. Одной из задач реформы, была задача развития у учащихся умения основательно мыслить, что могло служить спо-

¹ URL: http://www.plam.ru/hist/istorija_russkoi_cerkvi_1700_1917_gg/p6.php.

² URL: <http://www.detskiysad.ru/ped/ped127.html>.

собом воспрепятствования распространению поверхностных и вредных радикальных взглядов. Революционные идеи пугали императорскую власть и всех чиновников, что побуждало их к принятию мер, препятствующих распространению идеологии, чуждой царствующей власти. В этих целях находили причины, исключаящие возможность поездок студентов в европейские университеты, чтобы те не попадали под влияние распространившейся там «революционной заразы». Предпринимались большие усилия по созданию и надлежащему оснащению исследовательских лабораторий в российских университетах, где можно было увлечь студентов наукой. Михаил Никифорович Катков, влиятельный русский публицист, издатель, литературный критик консервативно-охранительных взглядов, редактор газеты «Московские ведомости», основоположник русской политической журналистики, много труда вложил в развитие образования в России, защищая отечественные интересы. Он в своих изданиях обеспечивал идеологическую поддержку взглядов Александра III на развитие просвещенности в России. В 1880-х гг. формируются группы сторонников русских национальных традиций, которые не совпадали по духу с идеологией реформ, в их ряду находится М. Н. Катков, который получает в руки довольно серьезные рычаги влияния на государственную политику. Он лично и руководимые им «Московские ведомости» постоянно ведут критику действий правительства «справа» и проводят ряд националистических акций по устранению из состава кабинета министров тех, кто придерживался реформаторских взглядов¹.

Д. А. Толстой все больше отстаивал неизменность курса классического образования и не был сторонником реформаторских взглядов. К концу 1870-х гг. Д. А. Толстой оказался одним из наиболее непопулярных министров. В феврале 1880 г. после очередного покушения на Александра II назначенный главой Временной распорядительной комиссии граф Лорис-Меликов, взявший курс на «привлечение общественного доверия», побудил графа к отставке с поста министра народного просвещения. Об отставке Д. А. Толстого стало известно на Пасху 1880 г., и многие христосовавшие чиновники приветствовали друг друга в этот день словами: «Толстой сменен! — Воистину сменен!» Осторожный Д. А. Толстой, находясь под влиянием идей контрреформ и опасаясь негодований со стороны императора, пытаясь услужить ему, в 1880 г. оставил пост министра народного просвещения. Граф ждал нового назначения, и в 1882 г. занял пост министра внутренних дел, усердно служа царю, императору Александру III.

В 1880 г. министром народного просвещения стал Андрей Александрович Сабуров. Недолго он пробыл на этом посту, в марте 1881 г. А. А. Сабуров ушел в отставку. Для России это время было крайне сложным. 1 марта 1881 г. на Александра II произошло новое покушение и на этот раз трагическое. Император был убит террористом. 2 марта 1881 г. на престол всту-

¹ URL: <https://ru.wikipedia.org/>

пил Александр III. После убийства его отца, которое повергло народ империи в глубокою паническую растерянность, в страх за судьбу династии и Отечества, обстановку в России пришлось менять. Новый император Александр III 8 марта 1881 г. провел заседание Комитета министров с участием великих князей для обсуждения проекта Лорис-Меликова о созыве законосовещательных комиссий. На заседании с резкой критикой предположений Лорис-Меликова выступили обер-прокурор Святейшего Синода Победоносцев и глава Государственного Совета граф Сергей Строганов. Победоносцев заявил: «Нация ожидает твердого и авторитетного действия..., и не следует приступать к таким мерам, которые уменьшают авторитет власти, позволять обществу рассуждать о таких вещах, о которых до настоящего времени оно не имело право говорить»¹. Граф Лорис-Меликов, оставаясь сторонником просвещенности, писал о том, что для молодых людей, выросших в эпоху великих реформ, «необходима была рука твердая, но не резкая, руководимая не исключительно системою, но и известною долею сердечности, чтобы сдерживать наружные проявления горячей учащейся молодежи, чтобы направить ее стремления, чтобы приготовить из нее полезных и надежных деятелей для будущего. К несчастью, в эту эпоху руководство учебным ведомством не было сопутствуемо описанными чертами, что было тем более прискорбно, что руководящая власть была вооружена новою учебною системою и новыми уставами средних учебных заведений, не имевших за собою поддержки общественного мнения. Чтобы возбудить эту поддержку, необходима была известная мягкость приемов и форм. Противоположный способ привел к еще большему раздражению общественного мнения, и масса молодых людей, враждебно относясь к предъявленным к ней требованиям, встретила в семье и обществе не осуждение, а сочувствие. Молодые люди, не кончив научной подготовки, не приспособленные к труду и к практической деятельности, стали выбрасываться школою в жизнь и стали искать исхода в деятельности вне закона, пополняя собою ряды последователей социальных лжеучений».

В ряду основных мер для установления порядка и спокойствия, граф Лорис-Меликов обоснованно предлагал «восстановить утраченное учебным ведомством доверие всех сословий и всех слоев общества, не касаясь коренных основ учебной системы. Необходимые для этого изменения в личном составе управления учебным ведомством, такие меры, утверждал он, «будут встречены величайшим сочувствием всей Россией. Без этих изменений успех принимаемых мер будет постоянно парализоваться новым наложением вредных элементов, тревожных для настоящего и грустных для будущего»². Лорис-Меликов был глубоко убежден в том, что для установления истинного порядка во всех учебных заведениях должны быть настоящие педагоги, желающие и умеющие вести воспитывающее обуче-

¹ ГА РФ. Ф. 569. Оп. 1. Д. 98. Л. 1—4. Кат. 52.

² URL: http://elib.gnpbu.ru/textpage/download/html/?book=rozhddestvensky_istoricheskiy-obzor-deyatelnosti_1902&book. С. 485—486.

ние. Курс развития образования, предложенный графом, отвергли и выбрали путь укрепления самодержавия.

29 апреля 1881 г. император подписал, составленный Победоносцевым, Манифест о незыблемости самодержавия. Документ возвестил об отходе от прежнего либерального курса, указав на горесть, призывая к новому порядку: « Но посреди великой нашей скорби Глас Божий повелевает нам стать бодро на дело Правления, в уповании на Божественный Промысл, с верою в силу и истину Самодержавной власти, которую мы призваны утверждать и охранять для блага народного от всяких на нее поползновенный»¹. Манифест призывал «всех верных подданных служить верой и правдой к искоренению гнусной крамолы, позорящей землю Русскую, — к утверждению веры и нравственности, — к доброму воспитанию детей, — к истреблению неправды и хищения, — к водворению порядка и правды в действии всех учреждений». Чиновники Александра III негативно оценивали результаты реформ предыдущего царствования. К. П. Победоносцев на первом совещании правительства Александра III 8 марта 1881 г. назвал «преступными реформами», и царь фактически одобрил его речь². Граф Д. А. Толстой в момент своего назначения министром внутренних дел в 1882 г. писал Александру III: «убежден, что реформы прошлого царствования были ошибкой, что у нас было население спокойное, зажиточное... разные отрасли правительственной деятельности друг другу не вредили, правили местными делами агенты правительства под контролем других высших агентов той же власти, а теперь явилось разоренное, нищенское, пьяное, недовольное население крестьян, разоренное, недовольное дворянство, суды, которые постоянно вредят полиции, 600 говорилен земских, оппозиционных правительству»³.

С апреля 1880 г. по март 1881 г. Министерством народного просвещения управлял А. А. Сабуров, основатель Российского общества защиты женщин, статс-секретарь, действительный тайный советник. Военный министр Д. А. Милютин, отмечал слабость характера и простодушие А. А. Сабурова, и в дневнике записал:

«А. А. Сабуров — хороший, доброжелательный и честный человек; но он не в силах будет долго удержаться на своем посту». В апреле 1881 г. после отставки с поста министра просвещения Сабуров был назначен сенатором.

24 марта 1881 г. после ухода Андрея Сабурова на пост министра народного просвещения был назначен Александр Павлович Николаи. Он пробыл на посту министра народного просвещения чуть менее года, подав в отставку уже 16 марта 1882 г.

Спустя один месяц после назначения Александра Николаи в конце ап-

¹ Правительственный вестник. 1881. 30 апр. (12 мая). № 93. С. 1.

² Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов. М., 1964. С. 328—329.

³ Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х — начала 90-х годов). М., 1970. С. 64—65.

реля 1881 г. министр внутренних дел Лорис-Меликов подал в отставку. Всего на год его место занял переходный министр Николай Игнатъев, а затем — крайне консервативно настроенный Д. Толстой. Именно этот краткий период перестройки государственного аппарата от курса Александра II к его преемнику, Александр Николаи и занимал должность министра.

Новые министры Сабуров и Николаи занимали свои посты менее года и из-за кратковременности своего управления не успели претворить в жизнь сколько-нибудь существенные меры.

Новый император Александр III не проявлял должного внимания к развитию народного просвещения. Широко известно замечание, сделанное им на полях доклада одного из губернаторов, сетовавшего на низкий уровень грамотности населения в своей волости: «И слава Богу!» — размашисто приписал царь. И сам Александр III, и Константин Победоносцев, и уже не раз упомянутый Д. Толстой склонялись к убеждению, что избыточное образование народа способствует углублению умственного шатания в массах, распространению нигилистического отношения к законам, властям и церковным уставам.

Еще более непримиримый консерватор Константин Леонтьев прямо писал о той громадной опасности, которую скрывает в себе открытие каждой следующей народной школы. Понятно, что в подобных условиях на посту министра народного просвещения не мог находиться такой явный либерал, как Александр Николаи. На его место очень скоро был назначен многолетний сотрудник и приверженец графа Дмитрия Толстого, Иван Делянов, впоследствии получивший титул графа. В политике министерства на долгие годы возобладал консервативно-охранительный курс, вполне соответствовавший духу царствования Александра III. Пожалуй, короче и образнее всех охарактеризовал этот период писатель Владимир Короленко, который называл Делянова человеком, «много лет лежащим гнилой колодой поперек дороги народного образования».

Из немногого, что в таких условиях удалось сделать за один год Александру Николаи на своем посту, можно назвать только официальное разрешение деятельности низших земских школ грамоты, которые прежде существовали как бы полулегально, безо всякого официального статуса.

Иван Давыдович Делянов занимал пост министра народного просвещения с 16 марта 1882 по 1897 г. Он проводил реакционную политику контрреформ. Делянов выступал за ограничение университетской автономии и сохранение классической системы образования в гимназиях. Министром Иван Делянов был назначен по прямой протекции Д. А. Толстого (тогда еще не занявшего пост министра внутренних дел), а также при активной поддержке Константина Победоносцева и Михаила Каткова.

Деятельность Делянова на посту министра народного просвещения не была однозначной. С одной стороны, при нем было обращено особое внимание на техническое и промышленное образование: открыт Харьковский технологический институт и Томский университет, в целом ряде городов от-

крыты средние и нижние технические и промышленные училища, пересмотрены учебные планы классических гимназий, где за счет древних языков было значительно расширено преподавание русского языка.

Внутренняя политика России, направленная в сторону консервативно-охранительного курса, нашла свое отражение и в области народного просвещения. Являясь ярким противником реформ, Делянов передал в ведение Святейшего Синода церковно-приходские школы и младшие школы грамотности, придав всему начальному образованию церковный характер, ограничивая гуманитарное образование. В 1884 г. новым университетским уставом была также значительно ограничена автономия университетов и других высших учебных заведений. Введены новые правила назначения профессоров, и правила сдачи государственных экзаменов. При активном участии Делянова в 1887 г. был выпущен печально знаменитый «циркуляр о кухаркиных детях», серьезно затруднявший поступление в гимназии и высшие учебные заведения людям низших сословий. В этом циркуляре напрямую предписывалось не принимать в гимназию «детей кучеров, прачек, мелких лавочников». В 1886 г. Деляновым были закрыты Высшие женские курсы, которые были вновь открыты через три года, но уже с новой, значительно измененной и урезанной программой. При Делянове была введена строгая процентная норма приема евреев в высшие учебные заведения¹.

С одной стороны, во второй половине XIX в. значительно выросло количество начальных школ, что привело к заметному увеличению грамотности населения. В значительной мере это произошло благодаря усилиям земств. Но при этом последовательно принимались меры, призванные сделать специальное образование, особенно высшее, достоянием только привилегированных сословий. Поэтому единой и преемственной системы учебных заведений так и не было создано, а меры Делянова способствовали тому, что эта система была фактически разделена на две половины: низшее всесословное образование и высшее, для получения которого необходимо было окончание курса классической гимназии, что стало доступным только высшим сословиям горожан.

Иван Данилович Делянов был добрым, мягким человеком, вечно хлопотущим за массу совсем не знакомых ему людей, он не воспринимался современниками как серьезный и самостоятельный деятель. Его нельзя было назвать идейным вдохновителем проводимой в России политики. Между «своими» служащими министерства он получил кличку «армянский ноль»². Его попросту не считали способным на какие-то самостоятельные и последовательные поступки. Главнейшей сильной стороной его была безусловная верность и преданность Дмитрию Толстому и Константину Победоносцеву, которые по существу через И. Д. Делянова направляли деятельность мини-

¹ URL: http://www.people.su/34546_3.

² Управленческая элита Российской империи (1802—1917). СПб. : Лики России, 2008. С. 484.

стерства народного просвещения. Поэтому хотя некоторые современники отмечали мягкий и добрый характер Делянова, но его политика в области просвещения у прогрессивных людей вызывала резко отрицательную оценку. Б. Горев писал в своих воспоминаниях о петербургском студенчестве в 1890-х гг.: «Студенческая масса в общем была настроена резко оппозиционно: об этом достаточно заботились деляновские гимназии»¹.

Значительно мягче, хотя и все-таки с тенью осуждения отзывались о нем известные государственники и консерваторы, люди своего круга. Например, граф Сергей Витте вспоминал об этом министре примерно в таких же выражениях: «Делянов был очень милый, добрый человек, и вопросы Министерства народного просвещения вообще были ему не чужды. Он был человек культурный, образованный... Он никогда никаких резких вещей не делал, всегда лавировал, держась того направления, которое в то время было преобладающим, а именно направления графа Дмитрия Толстого. Вообще он лавировал на все стороны»².

В феврале 1898 г. Николай Павлович Боголепов стал Министром народного просвещения. Его деятельность на этом посту продолжалась ровно три года. Условия, в которых она совершалась, были в высшей степени неблагоприятны для реформ в сфере образования. Университеты сотрясались от студенческих волнений. В такой обстановке министр Боголепов решил уделить основное внимание преобразованию начальной и средней школы, устройству и совершенствованию системы народных школ. Он считал, что хорошо организованная и слаженная работа учреждений начального и среднего образования создаст предпосылки для успешного преобразования системы университетского обучения в России. Однако реформаторским проектам Н. П. Боголепова не суждено было осуществиться. Новый министр народного просвещения не получил поддержки в своих начинаниях ни со стороны императора, ни от других членов правительства. Министр же финансов

С. Ю. Витте, от которого в огромной степени зависел успех реформ в сфере образования, не скрывал своей неприязни к Боголепову и не только не содействовал его реформам, но делал все, чтобы вынудить его уйти в отставку.

Николай Павлович Боголепов, русский государственный деятель, окончил в 1864 с золотой медалью 1-ю Московскую гимназию, в 1868 г. окончил юридический факультет Московского университета. В 1876 г. подготовил и защитил магистерскую диссертацию, стал профессором римского права. Два года провел в научной командировке за границей. Был ректором Императорского Московского университета. Проводил курс на подавление студенческих волнений и на ограждение учащихся студентов от втягивания в революционную деятельность. По инициативе

¹ URL: <http://www.ruthenia.ru/sovlit/j/100.html>.

² *Bumme С. Ю.* 1849—1894: Детство. Царствования Александра II и Александра III, глава 15 // Воспоминания. М. : Соцэкгиз, 1960. Т. 1. С. 311.

Н. П. Боголепова начали строиться на казенные деньги общежития для студентов при университетах.

Для пресечения студенческих беспорядков Н. П. Боголепов вынужден был прибегать к разнообразным мерам, которые, по его мнению, могли отвлечь студентов от протестных движений. В учебных заведениях вводились должности инспекторов и помощников инспекторов, обязанных наблюдать за поведением студентов, умело организовывались литературно-научные кружки, предназначенные отвлекать студенческую молодежь от революционных мыслей. Однако строгая и решительная мера против самых бунтующих студентов была предложена именно министром финансов С. Ю. Витте. Летом 1900 г. императором был утвержден разработанный Витте проект так называемых «Временных правил...», согласно которым студенты, участвующие в беспорядках, отдавались в солдаты. Применение «Временных правил» на практике вызвало беспрецедентное возмущение в студенческой среде, и выпало оно на долю нового министра Н. П. Боголепова. Он был устремлен подготовкой и проведением реформ средней школы, но не успел. Н. П. Боголепов оказался последним министром народного просвещения XIX в., века насыщенного многими историческими событиями, которые мало осознаны, слабо изучены, что не дало возможности всесторонне и объективно оценить великие перемены.

В конце XIX столетия широкое распространение получила просветительская работа, проводимая за пределами школ и вузов. Стали чаще появляться и развиваться народные дома, соединявшие в себе библиотеки, читальни, театральные-лекционные залы, вечерние курсы и школы для взрослых, где учили и просвещали всех, кто желал получить или повысить свою грамотность. Общеизвестным стал уникальный своей доступностью для низших слоев населения Лиговский Народный дом графини Софьи Владимировны Паниной, который расположился в Петербурге. Графиня, образованная личность, вела большую просветительскую работу на свои собственные средства. Ее заслуги в сфере просвещения народа будут достойно оценены большевиками, пришедшими к власти в 1917 г. Народные дома организовывались и в других городах. В просветительской деятельности принимали активное участие М. Горький, С. Т. Морозова, Ф. И. Шаляпин, К. С. Станиславский и другие известные деятели литературы, науки и искусства. Грамотность населения России росла. По данным переписи в России в 1897 г. грамотность у сельского населения страны составила у мужчин 35%, у женщин 13%, у городского населения — соответственно 64% и 42%. Несмотря на рост образованности, народ России еще не мог иметь то мировоззрение, которое могло бы стать основой для понимания, того что нужно делать, чтобы Отечество процветало и жизнь стала достойной и полноценной. Слабость мировоззрения народа отражала его национальную культуру, в которой преобладало стремление к сохранению старых обычаев и нежелание учиться новому, где всегда требуется усердие и трудолюбие в получении достойных благ.

УДК 349.2:378

© Филиппова М. Ю.

— кандидат юридических наук, заместитель директора по учебно-методической работе Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II

НОВАЦИИ В ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РЕЖИМА ТРУДА ПРОФЕССОРСКО-ПРЕПОДАВАТЕЛЬСКОГО СОСТАВА

Аннотация. Статья представляет собой научно-практический комментарий к приказу Минобрнауки России от 11 мая 2016 г. № 536, которым определены особенности режима рабочего времени и времени отдыха педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Ключевые слова: режим рабочего времени; режим времени отдыха; педагогические работники; учебная нагрузка.

© Filippova M.

— candidate of legal Sciences, Deputy Director on учебно-methodical work of the Law Institute of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

INNOVATIONS IN THE LEGAL REGULATION OF WORK OF TEACHING STAFF

Abstract. The article presents a scientific and practical commentary to the Ministry of education of Russia from may 11, 2016 № 536, which determines the specifics of the regime of working time and rest time pedagogical employees of the organizations performing educational activities.

Keywords: working time; rest time; teaching staff; teaching load.

С 14 июня 2016 г. вступил в силу приказ Минобрнауки России от 11 мая 2016 г. № 536 «Об утверждении особенностей режима рабочего времени и времени отдыха педагогических и иных работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность». С этой же даты утратил силу прежний нормативный правовой акт, регулировавший указанные вопросы, — приказ Минобрнауки России от 27 марта 2006 г. № 69, которым были утверждены ранее действовавшие особенности режима рабочего времени и времени отдыха таких работников.

Что изменилось в правовом регулировании указанных вопросов?

Во-первых, расширен перечень показателей, учитываемых при уста-

новлении режима труда и режима отдыха педагогических работников.

Определено, что указанный режим устанавливается правилами внутреннего трудового распорядка образовательной организации и коллективным договором с учетом:

а) продолжительности рабочего времени или норм часов педагогической работы за ставку заработной платы, устанавливаемых педагогическим работникам в соответствии с приказом Минобрнауки России от 22 декабря 2014 г. № 1601¹;

б) объема фактической учебной нагрузки (педагогической работы) педагогических работников, определяемого в соответствии с приказом Минобрнауки России от 22 декабря 2014 г. № 1601;

в) времени, необходимого для выполнения педагогическими работниками и иными работниками дополнительной работы за дополнительную оплату по соглашению сторон трудового договора (например, совмещение преподавательской деятельности с исполнением административно-хозяйственных функций в данной образовательной организации);

г) времени, необходимого для выполнения входящих в рабочее время педагогических работников в зависимости от занимаемой ими должности иных предусмотренных квалификационными характеристиками должностных обязанностей, в том числе воспитательной работы, индивидуальной работы с обучающимися, научной, творческой и исследовательской работы, другой педагогической работы, предусмотренной трудовыми (должностными) обязанностями и (или) индивидуальным планом. К иной педагогической работе комментируемый документ относит:

- методическую работу;
- подготовительную работу;
- организационную работу;
- диагностическую работу;
- работу по ведению мониторинга;
- работу, предусмотренную планами воспитательных, физкультурно-оздоровительных, спортивных, творческих и иных мероприятий, проводимых с обучающимися.

Во-вторых, уточнен порядок предоставления педагогическим работникам времени для отдыха и питания в течение рабочего дня.

Установлено, что правилами внутреннего трудового распорядка образовательной организации в течение рабочего дня (смены) для педагогических работников и иных работников должен предусматриваться перерыв для отдыха и питания продолжительностью не более 2 часов и не менее 30 минут, который в рабочее время не включается. Конкретная продолжительность указанных перерывов устанавливается правилами внутреннего

¹ Приказ Минобрнауки России от 22 декабря 2014 г. № 1601 «О продолжительности рабочего времени (нормах часов педагогической работы за ставку заработной платы) педагогических работников и о порядке определения учебной нагрузки педагогических работников, оговариваемой в трудовом договоре».

трудового распорядка организации или по соглашению между работником и работодателем.

В-третьих, установлены правила составления графиков работы педагогических работников и расписаний занятий. Комментируемый приказ Минобрнауки России запрещает устанавливать без согласия педагогического работника перерывы в рабочем времени, составляющие более двух часов подряд, не связанные с их отдыхом и приемом пищи. Установлено, что при составлении расписаний занятий образовательная организация обязана исключить нерациональные затраты времени работников, ведущих преподавательскую работу, с тем чтобы не нарушалась их непрерывная последовательность и не образовывались длительные перерывы между каждым занятием, которые для них рабочим временем не являются в отличие от коротких перерывов (перемен), установленных для обучающихся.

В-четвертых, уточнен перечень актов, которыми регламентируется режим выполнения педагогической работы лицами профессорско-преподавательского состава¹.

Установлено, что режим выполнения указанными лицами преподавательской работы регулируется расписанием занятий, а режим выполнения ими обязанностей, связанных с научной, творческой и исследовательской работой, а также другой педагогической работой, предусмотренной трудовыми (должностными) обязанностями и (или) индивидуальным планом, регулируется правилами внутреннего трудового распорядка образовательных организаций, планами научно-исследовательских работ, программами, графиками, локальными нормативными актами, в соответствии с которыми выполнение указанных работ предусматривается как непосредственно в образовательной организации, так и за ее пределами.

При этом согласно ст. 333 Трудового кодекса Российской Федерации для педагогических работников устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю. Поэтому расписание занятий и графики выполнения преподавателями иных обязанностей, предусмотренных должностными обязанностями, должны формироваться таким образом, чтобы указанный выше лимит — не более 36 часов в неделю — не был превышен.

Кроме того, при определении режима труда конкретного педагогического работника должен учитываться верхний предел учебной нагрузки профессорско-преподавательского состава, установленный Порядком определения учебной нагрузки педагогических работников, утвержденным

¹ Согласно Номенклатуре должностей педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность, утвержденной постановлением Правительства РФ от 8 августа 2013 г. № 678, к профессорско-преподавательскому составу относятся следующие должности педагогических работников: ассистент; декан факультета; начальник факультета; директор института; начальник института; доцент; заведующий кафедрой; начальник кафедры; заместитель начальника кафедры; профессор; преподаватель; старший преподаватель.

приказом Минобрнауки России от 22 декабря 2014 г. № 1601. Согласно указанному Порядку, в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, верхний предел учебной нагрузки устанавливается в объеме, не превышающем 900 часов в учебном году, а объем учебной нагрузки при работе по совместительству у того же и (или) у другого работодателя на должностях профессорско-преподавательского состава не должен превышать половины от указанного верхнего предела учебной нагрузки.

Именно из приведенных выше нормативов формируются рабочие графики и расписания занятий.

При этом следует иметь в виду, что учебная нагрузка педагогических работников включает в себя контактную работу обучающихся с преподавателем в следующих видах учебной деятельности:

а) по образовательным программам высшего образования (программам бакалавриата, специалитета, магистратуры):

- занятия лекционного типа;
- занятия семинарского типа;
- групповые консультации;
- индивидуальная работа обучающихся с преподавателем;
- аттестационные испытания промежуточной аттестации обучающихся;

— аттестационные испытания итоговой (государственной итоговой) аттестации обучающихся;

б) по дополнительным образовательным программам:

- лекции;
- практические и семинарские занятия;
- лабораторные работы;
- круглые столы;
- мастер-классы;
- мастерские;
- деловые игры;
- ролевые игры;
- тренинги;
- семинары по обмену опытом;
- выездные занятия;
- консультации;
- выполнение аттестационной дипломной, проектной работы;
- другие виды учебных занятий и учебных работ, определенные учеб-

ным планом.

При этом важно помнить, что для всех видов аудиторных занятий академический час устанавливается продолжительностью 45 минут.

Подводя итог приведенному выше обзору правовых норм, регулирующих вопросы трудовой деятельности профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего образования, следует от-

метить, что с принятием и вступлением в силу проанализированного в статье приказа Минобрнауки России от 11 мая 2016 г. № 536, многие вопросы в данной сфере, ранее недостаточно или неопределенным образом урегулированные, сегодня приобрели ясность и определенность. Безусловно, это должно стать дополнительной гарантией защиты трудовых прав профессорско-преподавательского состава образовательных организаций, включая наш Юридический институт.

УДК 351.851(045)

© Зарубина М. Г.

— специалист по учебно-методической работе Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II (m-zarubina@mail.ru)

ВЛИЯНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА НА ОБРАЗОВАТЕЛЬНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Аннотация. В работе рассматривается функция контроля, его виды, основное назначение на примере сферы образования.

Ключевые слова: государственный контроль, принципы контроля, эффективность контроля.

© Zarubina M.

— specialist in educational and methodical work of the Law Institute of Mos-Minkowski state transport University of Emperor Nicholas II (m-zarubina@mail.ru)

THE INFLUENCE OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASIS OF CONTROL AND OVERSIGHT ON THE EDUCATIONAL ACTIVITIES

Abstract. This article considers the function of control, its types, the main purpose of the example of the education sector.

Keywords: state control, control principles, control effectiveness.

Сложность понимания организационно-правовых основ государственного контроля (надзора) за деятельностью федеральных государственных образовательных организаций Российской Федерации также во многом predetermined тем, что отношения, возникающие в сфере образования, непосредственно регулируются нормами образовательного права. Возникающие при этом существенные противоречия как в теоретических подходах, так и процессуальных аспектах практического осуществления контрольно-надзорных процедур, оказывают негативное влияние на качество контрольной деятельности.

Впервые в российской юридической науке и, в частности, в науке права, с учетом существенного изменения законодательства и законодательства в области образования, на основе анализа практики деятельности контрольно-надзорных органов и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере осуществлено правовое исследование системы и организации государственного контроля (надзора) за деятельностью федеральных государственных образовательных организаций Российской Федера-

ции. При этом выявлены приоритетные направления совершенствования системы государственного надзора за соблюдением указанными учреждениями законодательства РФ в области образования, повышения эффективности государственного контроля качества образования в высших учебных заведениях, упорядочения взаимодействия органов, осуществляющих надведомственный и внутриведомственный контроль за образовательной деятельностью учебных заведений, а также сформулированы конкретные предложения, направленные на совершенствование законодательства в области образования.

Небезосновательно отмечается, что в системах социального управления контроль — важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дела, о выполнении решений. Он используется для повышения исполнительской дисциплины, оценки работы, предотвращения нежелательных последствий, оперативного регулирования процессов. Контроль как способ обеспечения законности предполагает сопоставление проверяемой деятельности с нормами права, которыми она регламентируется, в результате чего выявляются нарушения действующего законодательства, принимаются меры по устранению выявленных нарушений, что ведет к восстановлению нарушенной законности, ее обеспечению в последующем.

Очевидно, что в социально-правовом плане категория «государственный контроль» тесно связана с категориями «государственное управление» и «государственная власть», поскольку осуществление государственного управления предполагает проверку реализации государственных решений, соответствия действий субъектов права установленным в нормативной или индивидуально-обязывающей форме правилам поведения, т.е. контроль.

Таким образом, представляется возможным констатировать, что в научной и учебной литературе имеется значительное число различных подходов к определению сущности контроля, как вида управленческой деятельности, метода реализации управленческой компетенции, системы наблюдения и проверки процесса функционирования объекта с целью устранения отклонений от заданных параметров, формы обратной связи и др. Следует согласиться с тем, что подходы к определению этой категории, используемой в различном контексте представителями большинства отраслей общественных наук, не столько отражают стремление дать универсальную формулу понятия контроля, сколько являются следствием рассмотрения данного феномена через призму интересов представителей различных научных направлений — философских, управленческих, политических, правовых, кибернетики.

Принципы объективности и компетентности могут быть рассмотрены в комплексе, поскольку, в конечном счете, подразумевают объективное изучение состояния дел, возможное только при наличии высокого профессионального уровня работы контролеров на основе строго установленных

стандартов проведения контрольно-надзорной работы. Выводы должностных лиц органов контроля в сфере образования, а также их подходы к планированию и проведению проверок должны исключать какую бы то ни было предвзятость или предрасположенность, а также какие-либо особые мотивы. Выводы по результатам проверок также должны быть беспристрастны (особенно в плане представления материалов), обоснованы и подтверждены соответствующими данными, материалами, содержащими качественную информацию. Реализация указанных принципов означает, что государственный контроль в сфере образования беспристрастно осуществляется квалифицированными специалистами с использованием фактических документальных данных в установленном законодательством порядке, путем применения методов, обеспечивающих получение полной и достоверной информации.

Гласность (открытость) контроля в сфере образования предусматривает постоянную связь органа государственного контроля с общественностью и средствами массовой информации. Гласность государственного контроля в сфере образования — необходимый атрибут современного демократического общества. Важность принципа гласности контроля определяется тем, что его реализация способствует информированию органов государственной власти и широкой общественности о реальном положении дел не только в управлении национальной системой образования, но и в государственном управлении в целом. Принцип гласности предусматривает в качестве одного из основных требований открытость деятельности органа государственного контроля в сфере образования, доступность каждого гражданина к информации о результатах контрольной деятельности, что делает факультативным особое его выделение. При этом должны быть легально закреплены процедуры обнародования результатов контроля, осуществляемого органом государственного контроля в сфере образования.

Эффективность определяется тем, что затраты на контроль должны быть сопоставимы с полученными в ходе осуществленного контроля результатами. Научный подход обусловлен выбором правильного метода контроля или совокупностью обоснованных и апробированных на практике способов проверки, оценки и анализа состояния конкретных элементов и объектов контроля. Реализация принципа эффективности контроля в сфере образования предполагает системность контрольной деятельности, означающую нормативно установленную периодичность осуществления контрольных мероприятий, определенность процедур контроля, форм реагирования на вскрытые нарушения и др. Также этот принцип предполагает особо значимую сбалансированность распределения обязанностей по осуществлению контроля за деятельностью образовательных организаций между уполномоченным органом государственного контроля в сфере образования и органом исполнительной власти, осуществляющим полномочия учредителя. В данном случае необходимо учитывать то, что каж-

дая контрольная задача (функция) должна быть сбалансирована с определенным набором прав и возможностей (быть адекватной организационному, правовому, методическому, информационному и иному необходимому обеспечению контрольного мероприятия, в процессе которого эта задача выполняется).

Использование указанных принципов, которые, по нашему мнению, должны быть закреплены законодательно, в повседневной деятельности контрольных органов может способствовать оптимизации воздействия государственного контроля и тем самым обеспечить эффективность образовательной деятельности образовательных организаций.

Теоретико-правовое исследование государственного контроля за деятельностью образовательных организаций с необходимостью предполагает исследование его предназначения и выявление его функций.

Так, федеральный государственный контроль качества образования имеет своей целью оценку соответствия образовательной деятельности и подготовки обучающихся в организации, осуществляющей образовательную деятельность по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам, требованиям федеральных государственных образовательных стандартов и принятие предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и устранению выявленных нарушений требований федеральных государственных образовательных стандартов. Что касается федерального государственного надзора в сфере образования, то он направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушения органами государственной власти субъектов РФ, осуществляющими государственное управление в сфере образования, и органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования, и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, принятие предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований.

Вместе с тем, полагаем, что такого рода установления не могут дать возможность системно и однозначно определить функции государственного контроля (надзора) в сфере образования в целом, что, в свою очередь, не способствует четкому пониманию сущности анализируемого правового явления.

Поскольку, как ранее уже отмечалось, контроль следует рассматривать, в первую очередь, как функцию управления, направление деятельности органов управления, постольку именно функциональный подход к исследованию государственного контроля (надзора) в сфере образования может позволить формирование системного представления о нем как правовой категории.

Литература

1. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

2. Васильева, Т. В. Правовое регулирование вузов как субъектов образовательной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук / Т. В. Васильева. — М., 2002.

3. Костылева, К. И. Административно-правовое регулирование лицензионно-разрешительной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук / К. И. Костылева. — М., 2005.

УДК 31:34

© Груздева Л. М.

— кандидат технических наук, доцент кафедры «Информационно-математические технологии и информационное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II, профессор Российской академии естествознания (РАЕ)

ОБЗОР НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИХ РАБОТ СТУДЕНТОВ СПЕЦИАЛЬНОСТИ «СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА» ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА МИИТ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОЙ СТАТИСТИКИ

Аннотация. В статье представлены результаты НИРС в области правовой статистики. Студентами проведен анализ и визуализация динамики характеристик лиц, содержащихся в исправительных колониях, в следственных изоляторах и тюрьмах, а также состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях РФ в период с 2003 по 2015 гг.

Ключевые слова: высшее юридическое образование, правовая статистика, преступность, индекс судимости, коэффициент преступности.

© Gruzdeva L.

— PhD in of Technical Sciences, Professor of the Russian Academy of Natural History, Assistant Professor of the Information technology and mathematics and information law Department of the Legal Institute of Moscow state institute of transport University of Emperor Nicholas II

REVIEW OF RESEARCH WORKS OF STUDENTS OF THE SPECIALTY FORENSIC EXAMINATION OF THE LEGAL INSTITUTE OF MIIT IN THE FIELD OF LEGAL STATISTICS

Abstract. The article presents the results of research works of students in the field of legal statistics. Students analysis and visualization of the dynamics of the characteristics of the persons detained in correctional colonies, in detention centers and prisons, as well as registered in the criminal executive inspection of the Russian Federation for 2003—2015 years.

Keywords: higher legal education, legal statistics, crime, criminal record index, the rate of crime.

Научно-исследовательская работа студентов (НИРС) это одно из основных направлений в процессе обучения, которое способствует развитию профессиональных качеств студента. Существует и применяется два ос-

новых вида НИРС:

1) учебная научно-исследовательская работа студентов, предусмотренная действующими учебными планами (рефераты, курсовые работы, проекты, выпускная квалификационная работа и пр.);

2) исследовательская работа сверх учебного плана (проблемные кружки, проблемные студенческие лаборатории, участие в научных и научно-практических конференциях и пр.).

С целью качественной организации учебной НИРС преподавателями кафедры «Информационно-математические технологии и информационное право» (ИМТиИП) Юридического института МИИТ подготовлены и изданы учебно-методические пособия и компьютерные практикумы по большинству читаемым дисциплинам «информационного цикла» [1—6], а также научные статьи, посвященные вопросам повышения информационной культуры будущих специалистов юридического профиля [7, 8].

Второй вид НИРС является наиболее эффективным для развития исследовательских и научных способностей у студентов. В связи с чем ежегодно кафедра ИМТиИП организует междисциплинарные студенческие конференции. В [8] представлен обзор студенческих работ, выполненных в рамках творческого конкурса «Наша жизнь, сквозь призму информационных технологий». Лучшие работы представлены на сайте Юридического института МИИТа (URL: http://ui-miit.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=1991&Itemid=105).

В рамках междисциплинарной научно-практической студенческой конференции «Информационные технологии в профессиональной деятельности — 2016» была организована секция «Правовая статистика», при этом для выполнения исследовательских работ студенты самостоятельно разбились по парам, так как использование малых групп в образовательном процессе повышает его эффективность, влияет на развитие личности студента.

Предметом обзореваемых НИРС являлась характеристика лиц, содержащихся в исправительных колониях, в следственных изоляторах и тюрьмах, а также состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях Российской Федерации в период с 2003 по 2015 гг. Анализ характеристик проводился по статистическим данным сайта Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России) — URL: <http://фсин.рф>, который функционирует с 2003 г.

По данным сайта ФСИН России в 2003 г. количество осужденных составило 681 340, из них 18 866 человек было осуждено на срок более 15 лет, а в 2015 г. из 538 420 на срок более 15 лет было осуждено 31 962 человек (рис. 1, 2).

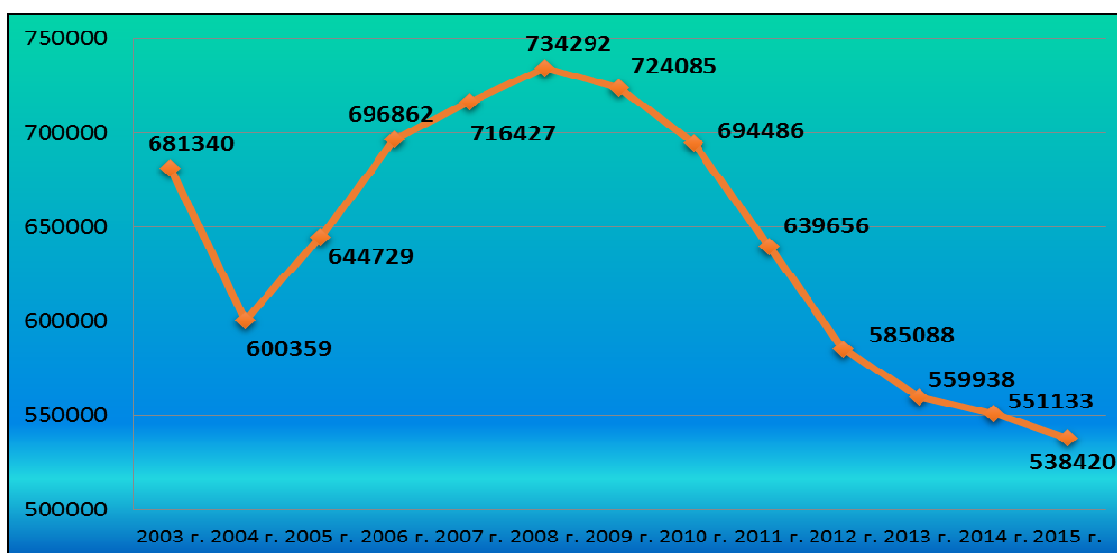


Рис. 1. Динамика лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых
(Коледенкова А., Конышева Я., гр. ЮСИ-112)

Несмотря на то, что в 2015 г. общее количество осужденных уменьшилось по сравнению с 2003 г., число осужденных за тяжкие преступления выросло на 3% (рис. 2).

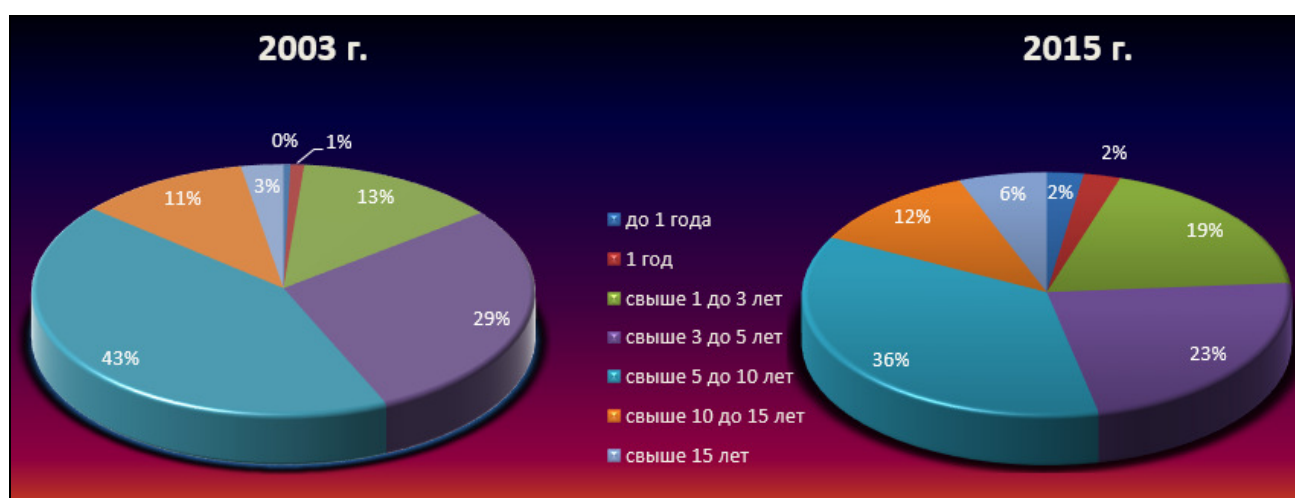
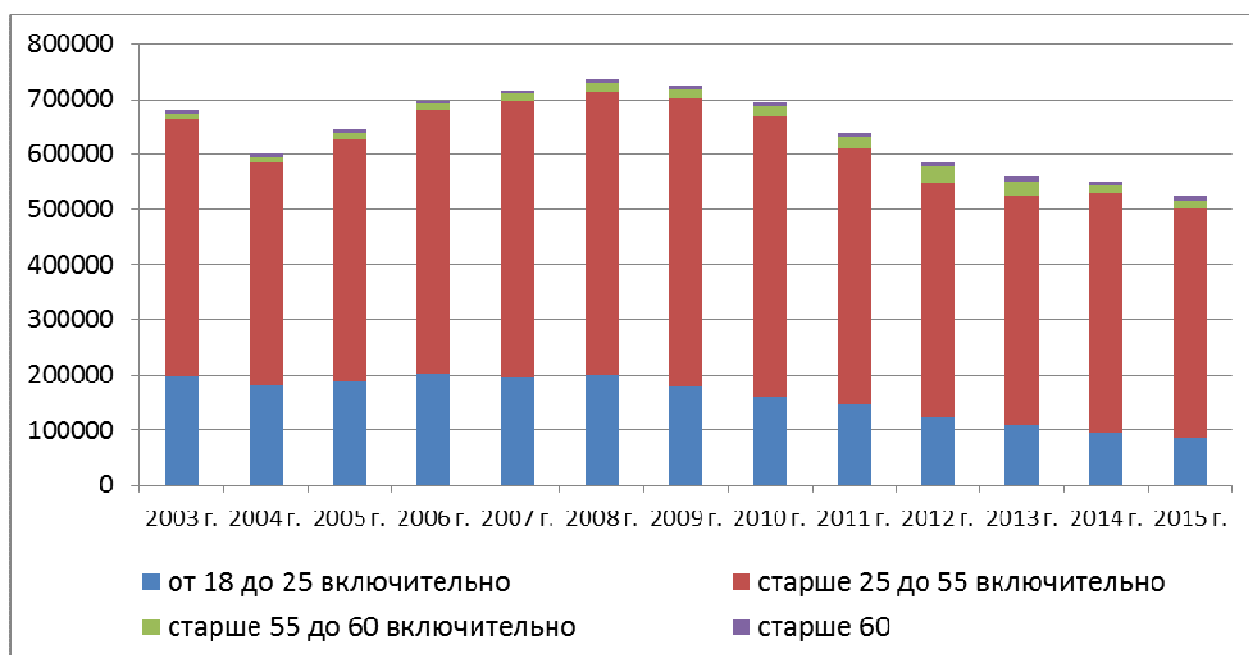


Рис. 2. Характеристика осужденных по срокам заключения
(Коледенкова А., Конышева Я., гр. ЮСИ-112)

Диаграмма, представленная на рис. 3, наглядно иллюстрирует характеристику осужденных по возрасту за 2003—2015 гг.



*Рис. 3. Характеристика осужденных по возрасту во время совершения преступления
(Абдушев Т., Доброхотов А., гр. ЮСИ-111)*

Студенты гр. ЮСИ-112 Р. Шумкин и А. Зайцев сделали следующие выводы:

— количество осужденных старше 25 до 55 лет включительно представляет собой основной пласт заключенных. Самое большое количество заключенных данной категории было зарегистрировано в 2009 г., а с 2003 по 2015 гг. количество заключенных уменьшилось на 10 тыс.;

— количество заключенных от 18 до 25 лет включительно уменьшилось с 20 тыс. (2003) до 9 тыс. (2015);

— количество заключенных старше 55 до 60 лет включительно увеличилось с 10 тыс. (2003) до 14 тыс. (2015). А самый большой показатель заключенных этого возраста зарегистрирован в 2012 г. — 30 тыс. человек;

— количество заключенных старше 60 лет, с 2003 по 2015 гг. увеличилось на 1 тыс.

Интенсивность преступности характеризуется коэффициентом преступности, т.е. числом преступлений на 100 тыс. жителей страны. Пик интенсивности преступности в России приходится на 2008 г. (рис. 4).

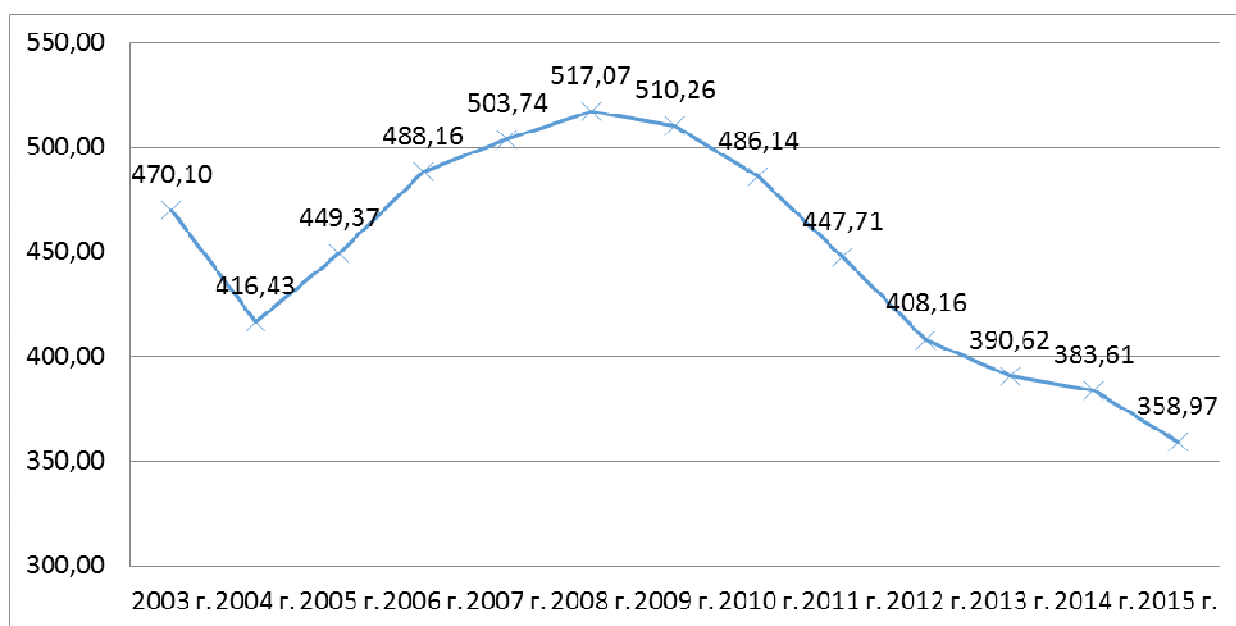


Рис. 4. Коэффициент преступности в РФ (Новиков Р., Толич Д., гр. ЮСИ-112)

На рис. 5 представлена динамика осуждений к лишению свободы впервые, вторично, трижды и более раз. Наибольшее количество впервые осужденных к заключению приходится на 2008 г., наименьшее — на 2015 г.; в 2003 г. было осуждено наибольшее количество человек повторно; с 2004 г. по 2014 г. наблюдается увеличение числа рецидивистов, а в 2015 г. их количество незначительно уменьшилось.

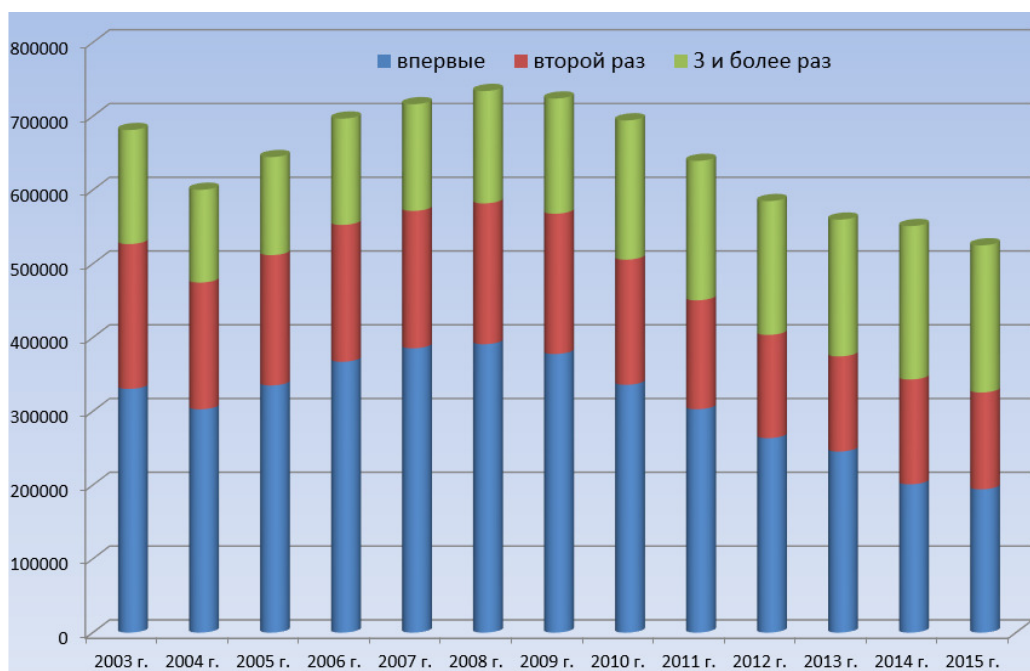


Рис. 5. Характеристика осужденных, которые осуждены к лишению свободы (Богачев А., Сударев Д., гр. ЮСИ-111)

Студенты Д. Вавилкина и А. Линова (гр. ЮСИ-111) по данным статистики сделали вывод, что количество осужденных по ст. 105, 111, 131, 158 и 162 УК РФ в период от 2003 по 2015 гг. значительно снизилось (рис. 6). Также следует отметить, что число совершенных преступлений мужчинами превышает число преступлений, совершенных женщинами.

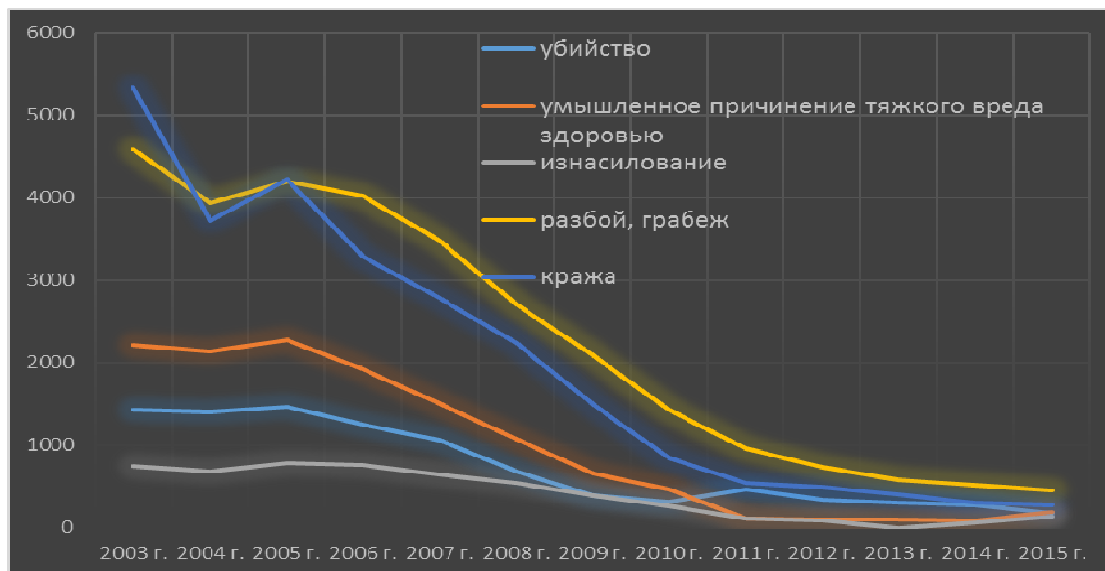


Рис. 6. Динамика осужденных по разным видам преступлений (Лучнина В., Прозорова Е., гр. ЮСИ-112)

Индекс судимости для пространственно-временных сравнений помогает более объективно оценить реальную картину преступлений, прошедших через суд и судебную практику борьбы с преступностью. Так, в 2015 г. он понизился на 0,23 (или на 23%) по сравнению с 2003 г. (рис. 7).

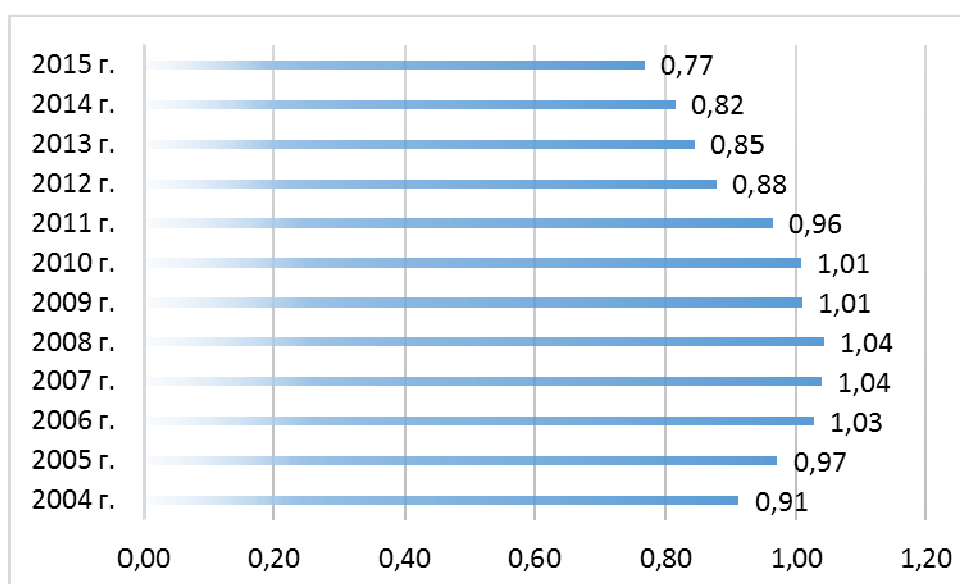


Рис. 7. Индекс судимости совершеннолетних, базовый год — 2003 г. (Дедкова Е., Гончаренко Е., гр. ЮСИ-111)

В 2015 г. количество содержащихся в воспитательных колониях для несовершеннолетних уменьшилось на 14 808 (–89,79%) по сравнению с 2003 г. (рис. 8), но индекс судимости вырос на 10% (рис. 9).

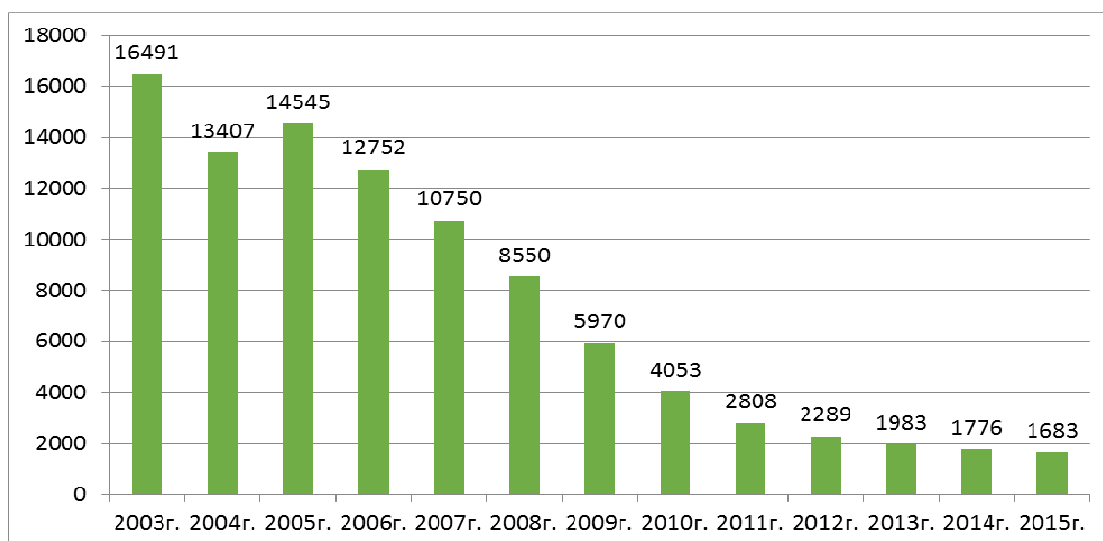


Рис. 8. Динамика лиц, содержащихся в воспитательных колониях для несовершеннолетних
(Синичук А., Филиппов Н., гр. ЮСИ-112)

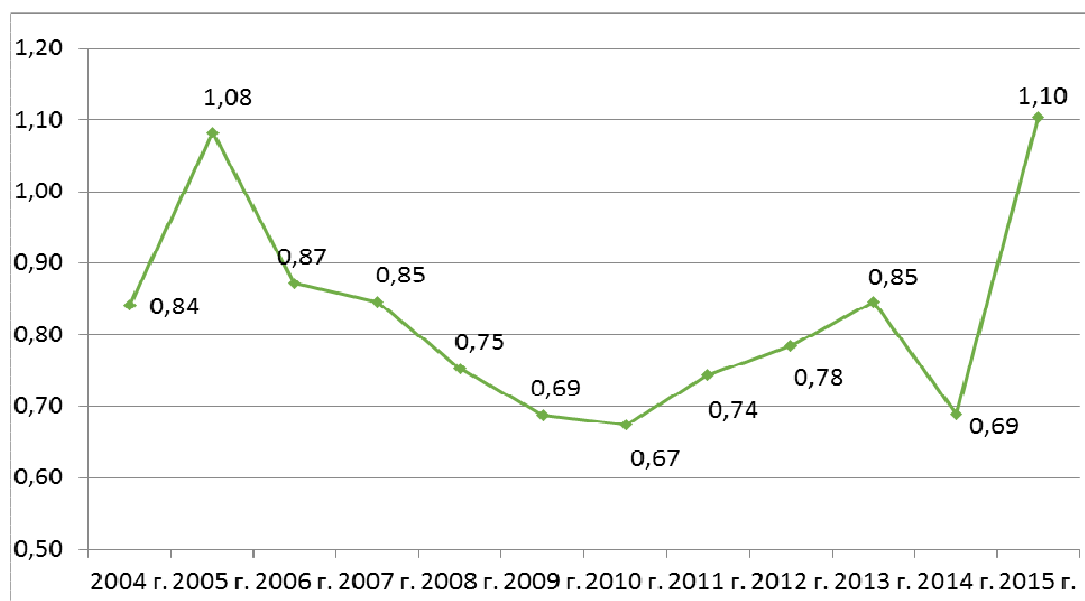


Рис. 9. Индекс судимости несовершеннолетних, базовый год — 2003 г.
(Дедова М., Климова А., гр. ЮСИ-111)

На рис. 10 представлена статистика по лицам, содержащимся в следственных изоляторах и тюрьмах в период с 2003 по 2015 гг., максимальное значение соответствует 2005 г., а минимальное — 2011 г.

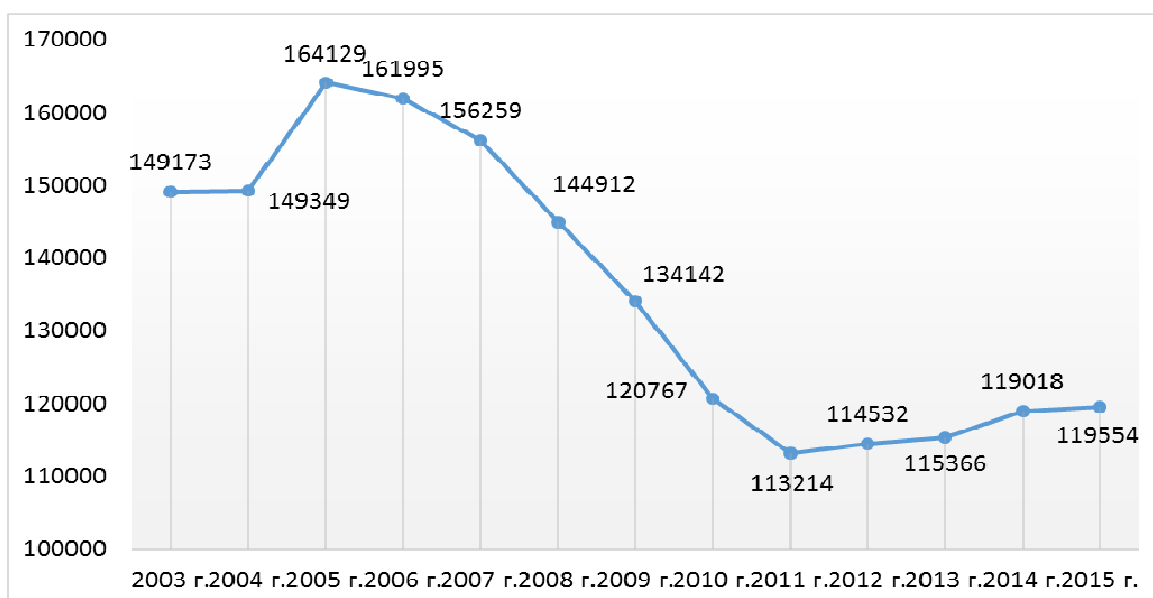


Рис. 10. Динамика спецконтингента, содержащегося в следственных изоляторах и тюрьмах за 2003—2015 гг. (Пономаренко У., Фомина Н., гр. ЮСИ-112)

При этом 2011 г. качественно отличается от 2005 г., так количество несовершеннолетних, находящихся в следственных изоляторах и тюрьмах, составляло 1848 чел., что на 6304 меньше, чем в 2005 г. (рис. 11), и это уже 2% от общего числа спецконтингента, содержащегося в следственных изоляторах и тюрьмах, против 5% в 2005 г.

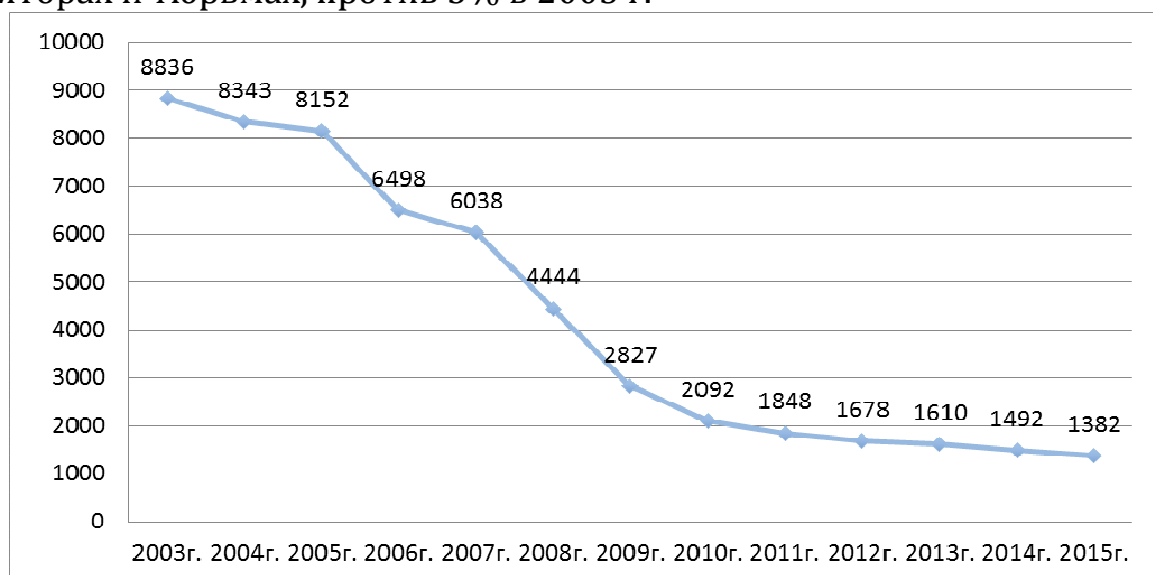


Рис. 11. Динамика несовершеннолетних, содержащихся в следственных изоляторах и тюрьмах (Преображенская М., Дрофина И., гр. ЮСИ-111)

К 2015 г. общее количество лиц, состоящих на учете в уголовно-исправительных инспекциях РФ, значительно уменьшилось (–48%) по сравнению с 2004 г. (рис. 13).

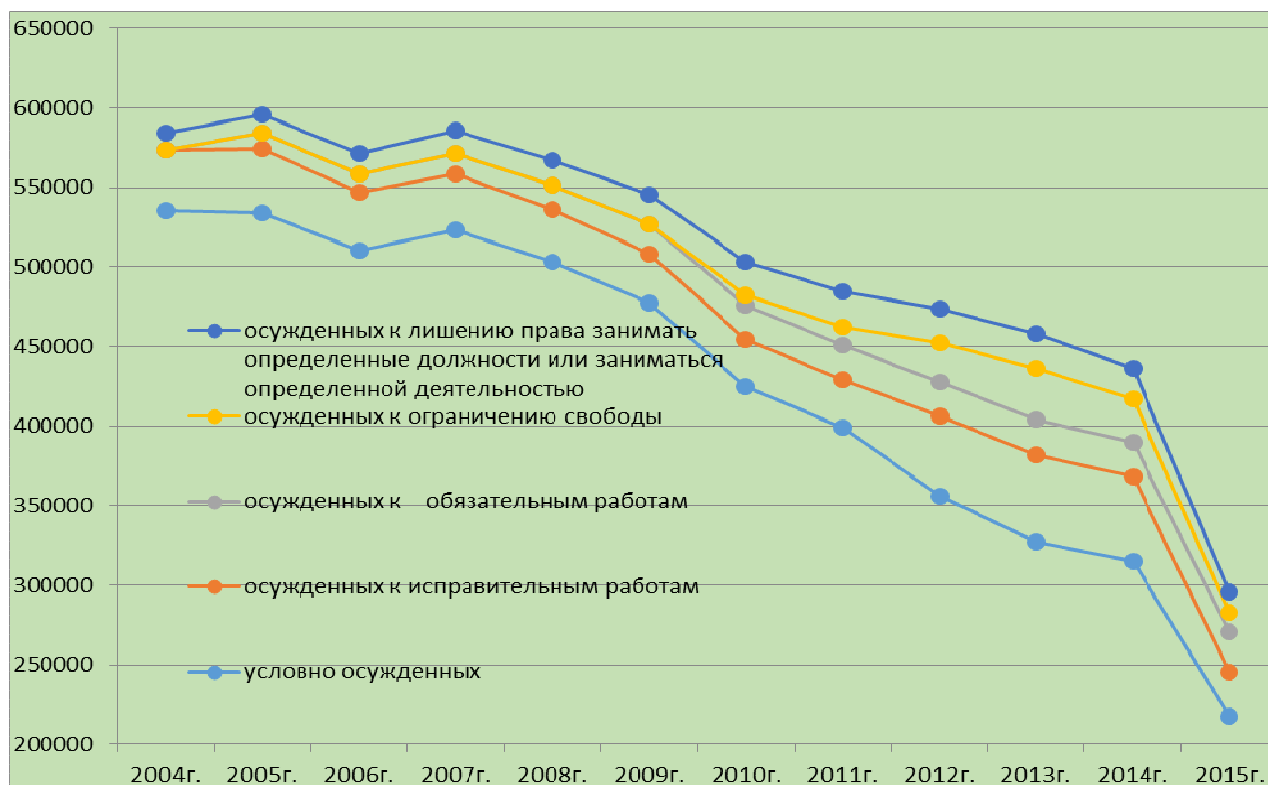


Рис. 12. Характеристика лиц, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях
(Рожкова О., Новикова Д., гр. ЮСИ-111)

Результаты обозреваемых НИРС позволяют сделать следующий вывод: в Российской Федерации наблюдается последовательное снижение численности «тюремного населения», что является дополнительным фактором, положительно влияющим на стабильное функционирование исправительных учреждений.

Литература

1. Груздева, Л. М. Информатика : учеб. пособие / Л. М. Груздева. — М. : Юридический институт МИИТа, 2013.
2. Дмитриев, А. И. Компьютерные сети, мультимедиа технологии и программирование: методические указания по выполнению практических (лабораторных работ) / А. И. Дмитриев, С. Л. Лобачев, О. А. Малыгин. — М. : Юридический институт МИИТа, 2013.
3. Груздева, Л. М. Информатика: практикум / Л. М. Груздева, А. И. Дмитриев, С. Л. Лобачев. М. : Юридический институт МИИТа, 2014.
4. Чеботарева, А. А. Информационное право : учеб. пособие / А. А. Чеботарева. — М. : Юридический институт МИИТа, 2014.
5. Груздева, Л. М. Экономическая информатика : учеб. пособие. / Л. М. Груздева. — М. : Юридический институт МИИТа, 2014.
6. Груздева, Л. М. Информационные технологии в профессиональной деятельности: методические указания по выполнению практических работ / Л. М. Груздева, С. Л. Лобачев., А. А. Чеботарева. — М. : Юридический институт

МИИТа, 2015.

7. Груздева, Л. М. К вопросу о повышении информационной культуры будущих специалистов юридического профиля / Л. М. Груздева // Аграрное и земельное право. 2016. — № 1 (133). —

8. С. 144—148.

9. Чеботарева, А. А. Роль преподавания дисциплин информационного цикла в подготовке специалистов юридического профиля / А. А. Чеботарева // Вестник Юридического института МИИТ. 2015. — № 4 (12). — С. 22—27 // URL: http://ui-miit.ru/files/docs/vestnik_ui_12.pdf/.

ГРАЖДАНСКАЯ СЛУЖБА

УДК 35

© Белоусов Е. Н.

— магистрант Юридического института
Московского государственного университета путей сообщения
Императора Императора Николая II
(belousovevgeni@yandex.ru)

ПОНЯТИЕ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Аннотация. В статье рассматривается понятие конфликта интересов на государственной службе и анализируются основные категории, раскрывающие его содержание.

Ключевые слова: конфликт интересов, коррупция, личная заинтересованность, государственная служба, противодействие коррупции.

© Belousov E.

— graduate of the Legal Institute of the Moscow state transport
University of Emperor Nicholas II (belousovevgeni@yandex.ru)

THE CONCEPT OF CONFLICT OF INTEREST IN PUBLIC SERVICE

Abstract. The article discusses the concept of conflict of interest in public service and analyzes the main categories, revealing its contents.

Keywords: conflict of interest, corruption, self-interest, public service, anti-corruption.

Государственная служба является особым властным институтом, осуществляющим функции публичного управления по подготовке и исполнению управленческих решений, через которые происходит реализация государственной внешней и внутренней политики.

Однако процесс несения государственной службы предопределяет наличие многообразия противоречивых интересов, столкновение которых создает в управленческой деятельности определенные конфликтные ситуации, результатом которых является конфликт интересов.

Конфликт интересов в системе государственной службы нельзя рассматривать односторонне, как простое противоречие личных интересов государственного служащего и государства, общества, граждан и их объединений, социальных групп. Это сложное социальное явление, в основе которого находятся различные факторы объективного и субъективного

свойства, определенные условия исполнения служащими должностных обязанностей, институциональные особенности организации государственной службы. Конфликт интересов имеет комплексную правовую и морально-этическую природу, вызывается как имущественными, так и неимущественными мотивами.

Представляется, что при рассмотрении категории «конфликт интересов» именно понятие «*интерес*» следует принимать за отправную дефиницию в анализе противоречий и конфликтов, потому что именно он по своей природе воплощает единство объективного и субъективного. Интерес человека, социальной группы, государства — ключевая категория гуманитарной науки, обозначающая движущую силу истории, внутренний указатель любой политики.

Понятие «интерес» (от лат. *«interest»* — имеет значение, важно) употребляется в различных отраслях научных знаний, являясь общегуманитарным понятием, его основное этимологическое содержание включает: внимание, увлечение, вес, значение, стремление, потребность, выгоду, пользу, прибыль.

В общесоциологическом значении категория «интерес» понимается как объективно существующая и субъективно осознанная социальная потребность, как мотив, стимул, побуждение к действию; в психологии — как отношение личности к предмету как к чему-то для нее ценному и привлекательному. В правовых актах термин «интерес», учитывая как его этимологическое, так и общесоциологическое, психологическое значение, употребляется как самостоятельный объект правоотношений, регулирование которого осуществляется правовыми средствами. С помощью интереса раскрывается связь между объективными закономерностями и действиями индивидуумов. Именно интересы определяют направление деятельности субъекта, формируют мотивы его поступков и социального поведения.

Как мы видим, наряду со словом «интерес» фигурирует «потребность». В самом общем виде мы понимаем под потребностью то, что необходимо для жизни. И именно потребности порождают интерес. Интерес есть форма выражения потребности, он возникает в связи с потребностью, которая должна быть осознанной и выражаться в нацеленности на осуществление конкретной деятельности.

Однако важно понимать, что интерес может быть не только личным, ориентированным на личность самого человека, присущим гражданам и организациям, служащим целям удовлетворения их потребностей, но и публичным интересом, признанным государством и обеспеченным правом общественный интерес, служащий целям обеспечения существования общества как единого целого. И именно противоречия этих интересов приводят к возникновению конфликта.

Термин «конфликт» происходит от лат. *«conflictus»* — столкновение противоречивых или несовместимых сторон, сил, факторов. Один из наиболее общих вариантов определения конфликта основан на его философ-

ском понимании, в соответствии с которым он рассматривается как «пределный случай обострения противоречия»¹. Конфликт не может появиться просто так, у него всегда есть предпосылки, объект и предмет, однако своевременная оценка и осознание конфликтной ситуации является важнейшим условием для его разрешения.

Термин «конфликт интересов» в контексте деятельности государственных служащих стал применяться в основном в связи с вопросами коррупционного поведения. Использование этого словосочетания для характеристики процессов и явлений в сфере публичного управления было вызвано необходимостью предотвращения воздействия на государственного служащего каких-либо частных интересов, способных повлиять на выполнение им своих должностных обязанностей.

На государственной службе конфликт интересов может существовать в различных сферах — экономической (бюджетной, сфере государственных закупок, приватизации), политической (выборы, избирательный процесс, членство в политических партиях) и должностной (поступление на службу, ее прохождение и увольнение). В каждой из указанных сфер он будет иметь специфические источники, проявления, последствия и способы разрешения.

Если говорить об истории определения, то конфликт интересов на государственной службе в целом рассматривался как противоречие между частными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями. И предусмотренное в отечественном законодательстве понятие конфликта интересов в целом соответствует определению, сложившемуся в международной практике, согласно которому государственный служащий не имеет права извлекать личную выгоду из своего официального положения в служебных взаимоотношениях и не должен допускать, чтобы его частные интересы сталкивались с публичными обязанностями. При этом на государственном служащем лежит правовая и моральная ответственность по недопущению подобных коллизий интересов.

Вполне очевидно, что в разрешении конфликта интересов важную роль будет играть развитость морально-психологических качеств и нравственных принципов государственного служащего, который вправе отказаться от взаимодействия с лицом, с которым у него есть личные интересы, от подарков, услуг или иной выгоды с целью недопущения конфликтной ситуации и причинения вреда интересам службы. Поэтому принятие государственным служащим решения в целях недопущения, предотвращения или снижения негативных последствий конфликта интересов, кроме всего, представляет собой ситуацию «морального выбора»², тем самым определяя морально-этический аспект рассматриваемой проблемы.

В конфликтных ситуациях необходимость морального выбора прояв-

¹ Философская энциклопедия. М., 1964. С. 411.

² Нравственные основы государственной службы России : учеб. пособие / под общ. ред. В. М. Соколова. М., 2003. С. 72.

ляется, когда сталкиваются между собой различные интересы личности, общества и государства. Моральные требования, предъявляемые к лицу, находящемуся в ситуации выбора, предполагают учет последствий принимаемого им решения, ориентируя предпочесть выбор, минимизирующий негативные факторы. Применительно к государственной службе профессиональная мораль призвана четко обозначить приоритеты и не допускать возможности ситуативного влияния на принимаемые в управленческой сфере решения. Поэтому конфликтная ситуация в этой сфере должна регулироваться в немалой степени нравственными средствами и способами, путем формирования соответствующих кодексов и создания реальных механизмов их внедрения в служебную деятельность служащих, принимающих решения.

Таким образом, конфликт интересов на государственной службе имеет морально-этический аспект и может характеризоваться как «морально-этический» конфликт, его смысловое содержание гораздо шире, чем нормативное определение, и помимо социологической и правовой составляющей имеет моральную сторону.

Кроме того, анализ понятия конфликта интересов позволяет сделать вывод, что предложенное законодателем определение конфликта интересов значительно ограничивает его сущность, сводя его только к личной заинтересованности служащего, а последнюю к извлечению материальной или нематериальной выгоды. При этом подразумевается, что личная заинтересованность, направленная на извлечение такой выгоды, причиняет вред гражданам, обществу или государству. Однако очевидно, что даже нематериально мотивированная деятельность может нести не меньший вред.

При этом подчеркивается виртуальный характер такого рода конфликтов, т.е. реального противоречия интересов может и не наблюдаться, однако даже угроза возникновения потенциального противоречия уже рассматривается как важный фактор антикоррупционного поведения чиновника. При рассмотрении конфликта интересов в научной среде и с позиций законодателя можно выделить два основных подхода. В первом случае конфликт интересов рассматривается в самом широком смысле, и в качестве его основного признака представляется наличие незаконной выгоды, получаемой служащим, которая может быть как прямой, так и косвенной, а также существовать в любой форме (материальной, нематериальной). Во втором случае конфликт интересов рассматривается как ситуация, связанная с получением должностным лицом прямой личной выгоды, которая выражается в материальной форме.

Таким образом, наиболее полным и точным определением *конфликта интересов на государственной службе* следует понимать ситуацию, при которой личная заинтересованность государственного служащего влияет на надлежащее исполнение возложенных на него обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной за-

интересованностью государственного служащего и интересами его профессиональной служебной деятельности, способное причинить вред правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью государственного служащего предлагается понимать возможность получения государственным служащим при исполнении возложенных на него обязанностей выгод имущественного или неимущественного характера для себя или третьих лиц.

Данное определение конфликта интересов, с одной стороны, позволяет указать на то, что личная заинтересованность оказывает влияние на надлежащее исполнение государственным служащим своих обязанностей, и конфликт интересов приобрел свойства реальной ситуации. С другой стороны, расширяет круг возможно получаемых благ в ситуации конфликта интересов, удовлетворение которых способно причинить вред охраняемым законом интересам.

В конце, можно сделать вывод, что конфликт интересов — сложная правовая категория, которая характеризуется личной заинтересованностью государственного служащего. Его разрешение играет важную роль при борьбе с коррупцией.

Литература

1. Нравственные основы государственной службы России : учеб. пособие / под общ. ред. В. М. Соколова. — М., 2003.
2. Философская энциклопедия. — М., 1964.
3. Правоведение : учебник для студентов транспортных вузов / под ред. А. И. Землина. — 2-е изд., доп. и перераб. — М. : Юридический институт МИИТ, 2015.
4. Землин А. И. Противодействие коррупции в Российской Федерации: учебник / А. И. Землин [и др.] ; под ред. А. И. Землина, В. М. Корякина. — 2-е изд., перераб. и доп. — Воронеж : Наука-Юнипресс, 2014.

© Варламова Л. С.

— студент Юридического института
Московского государственного университета путей сообщения
Императора Николая II¹

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА ГРАЖДАН НА УПРАВЛЕНИЕ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

Аннотация. Государственная служба как отдельный институт правового регулирования долгое время всерьез не изучалась. Многие исследователи оценивали ее как временное явление, которое отомрет по мере социального прогресса. Между тем многие трудности, возникающие сегодня на пути реформ, спровоцированы неудовлетворительной работой административных учреждений. Бюрократизм, коррупция, произвол, круговая порука, низкая квалификация персонала — таков далеко неполный перечень недостатков государственного аппарата. Актуальность данной темы обусловлена тем, что в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и законодательством субъектов РФ в нашей стране по существу заново создается государственная служба.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственный аппарат, государственный служащий.

© Varlamov L.

— a student of the Law Institute of Moscow state
University of Emperor Nicholas II

THE FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF THE PUBLIC SERVICE AS THE REALIZATION OF THE RIGHT OF CITIZENS TO MANAGE THE AFFAIRS OF THE STATE

Abstract. Public service as a separate Institute of legal regulation for a long time is not seriously studied. Many researchers have rated it as a temporary phenomenon which will wither away as social progress. However, many difficulties in the way of reform, triggered by the unsatisfactory work of administrative agencies. Bureaucracy, corruption, tyranny, Esprit de corps, personnel — this is an incomplete list of the disadvantages of the state apparatus. The relevance of this topic due to the fact that, in accordance with

¹ Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория права и конституционное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II О. И.Мамина.

the Constitution of the Russian Federation, Federal laws and laws of constituent entities of the Russian Federation in our country essentially re-created the public service.

Keywords: civil service, state AP-Paraty, state employee.

Государственная служба как многоплановое явление может пониматься:

- 1) как система, связывающая государство и гражданское общество;
- 2) как профессиональная деятельность по обеспечению полномочий государственных органов власти;
- 3) как институт, установленный для регуляции публично-правовых отношений.

Формирование новой российской государственности происходит в условиях, когда большое значение приобрела государственная служба, призванная обеспечивать реализацию функций государства¹. Государственная служба становится все более важным институтом государственной власти, а государственные служащие — ведущими субъектами ее осуществления. Данный институт присутствует во всех ветвях власти и на всех ее уровнях: в аппаратах органов представительной и судебной власти, в органах исполнительной власти, в том числе правоохранительных, реализующих от имени государства его цели и функции.

Одним из первых, кому удалось «расколдовать» феномен государственной службы, был немецкий ученый Макс Вебер. Он отмечал весьма существенную деталь в организации государственного управления: политическая зрелость [общества] выражается не в востужах недоверия, не в исках против министров и не в прочих зрелищных номерах... неорганизованного парламентаризма, а в том, что нация ориентируется в способе ведения чиновничеством ее дел, непрерывно контролирует его и влияет на него².

В истории теоретических представлений о государственном аппарате (государственной службе, чиновничестве, бюрократии), осмысления, толкования или исследования его природы и роли в жизни общества можно выделить три периода:

- 1) философский; 2) эмпирический; 3) рефлексивный.

Первый период продолжался от Древнего мира до начала XX в., второй — с начала XX в. по 1950-е гг. Третий, современный период исследования феномена государственной службы, начался после Второй мировой войны, с конца 1950-х гг. и продолжается в настоящее время. Подобная периодизация, безусловно, может иметь определенную научную ценность, но, как отмечал Гуссерль, исследователь всегда попадает в своеобразный круг: «понимание начал можно достичь лишь исходя из данной нам науки в ее

¹ Овечкина А. В. Административное право РФ : курс лекций. М. : Норма, 2013.

² Вебер М. Парламент и правительство в новой Германии (май 1918) // Политические работы. М. : Праксис, 2003. С. 173.

сегодняшнем обличье и обращая внимание на ее предшествующее развитие»¹.

История профессии государственного служащего имеет гораздо более глубокие корни, чем история теории государственного управления, возникшая лишь в начале XX в., а именно истории профессии в учебной и научной литературе пока уделяется недостаточное внимание.

Государственная служба во все времена находится в центре внимания политиков, законодателей, ученых. В сфере государственной службы в целях улучшения ее организации и функционирования во всех странах регулярно проводятся реформы, которые либо связаны с программами общегосударственного развития, либо выделены в отдельный предмет модернизации². К государственной службе как наиважнейшей части системы государственного управления и особой сфере правового регулирования в современных условиях предъявляются чрезвычайно высокие требования.

Очевидно, что государственная служба стала неотъемлемой частью образовательного процесса, причем как в базовом образовании (экономическом, юридическом, в сфере публичного управления), так и в повышении квалификации, переподготовке государственных служащих, получении дополнительного образования и их профессиональном развитии³.

В Российской Федерации ведется целенаправленная работа по совершенствованию важного института государственного управления — государственной гражданской службы. Принятие Федеральных законов от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», соответствующих указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ является нормативной базой формирования целостной государственной гражданской службы РФ, основанной на общих положениях и принципах, обеспечивающей единство государственной службы при конституционном разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным уровнем и субъектами РФ, основанной на приоритете прав и свобод граждан и их равном доступе к государственной службе, на законности и единстве правовых и организационных основ государственной службы, открытости государственной службы и доступности общественному контролю, а также на профессионализме и компетентности государственных служащих и защите от неправомерного вмешательства в их служебную деятельность.

В Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» в соответствии с Конституцией РФ определены единые, пра-

¹ Гуссерль Э. Кризис европейских наук и трансцендентальная феноменология. Введение в феноменологическую философию М., 2004. С. 53.

² Аврутин Ю. Е., Манохин В. С. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие. М. : Норма: ИНФРА-М, 2015. С. 158.

³ Кабашов С. Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от Древнего мира до начала XX века : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 193.

вовые и организационные основы системы государственной службы, в том числе управления в этой сфере, а также закреплены общие правила государственной службы России, которые должны применяться при правовом регулировании всех видов и уровней государственной службы. Следует учитывать, что в названном Законе и федеральных законах о видах государственной службы содержится много новых административно-правовых категорий и понятий, правильное понимание и толкование которых имеет как теоретическое, так и большое практическое значение.

Государственная гражданская служба — это самый сложный социально-правовой и организационный механизм, имеющий свою внутреннюю инфраструктуру, включающую комплекс правовых норм, организационное построение, субъекты управления, кадровые технологии, традиции, этические нормы и правовые ограничения, а также другие элементы, которые применяются по отношению к тем гражданам, которые профессионально призваны обеспечивать исполнение полномочий государства и органов власти¹.

Специфика института государственной службы определяется целями и направлениями деятельности, выражается в его функциях. Этот институт отличается двойственной направленностью своей активности.

Во-первых, он призван обслуживать государство, обеспечивать исполнение полномочий его органов, проводить в жизнь законы, принятые парламентом, и политику, выработанную исполнительной властью.

Во-вторых, обслуживать общество, вносить порядок и рациональную организацию в социальное пространство, обеспечивать права и свободы человека, повышать качество жизни населения.

Административные учреждения должны предоставлять гражданам, социальным группам и организациям разнообразные услуги, проявлять заботу об удовлетворении их нужд и потребностей². Население оплачивает эти услуги и находится в равноправном положении с чиновниками.

Государственная служба может нормально функционировать при условии ее легальности и легитимности. Легальность — это юридическое обоснование государством законности деятельности административных учреждений. Легитимность означает признание необходимости такой деятельности со стороны общества. Процесс демократизации и профессионализации института государственной службы, переориентации его на рынок общественных интересов, удовлетворения потребностей граждан в предоставлении публичных услуг позволит преодолеть отчуждение людей от государства³.

¹ Кабашов С. Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от Древнего мира до начала XX века : учеб. пособие. М. : ИНФРА-М, 2013. С. 214.

² Гусев А. Д. Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2013. С. 97.

³ Гюнов Н. Р. Государственная служба современной России: проблемы реформирования и эффективного функционирования. М., 2014. С. 60.

Как важная сфера государственно-управленческой деятельности государственная служба организуется на определенных началах, основах, этим придается четкий ориентир ее правовому регулированию и деятельности государственных служащих. Социально-правовые основы государственной службы образуют официально провозглашаемые приоритеты и направления общественного развития, соответствующие им установки и цели государственного строительства, а также нормативно установленные принципы и основы организации и функционирования государственной службы¹. Эффективность государственной службы при этом определяется тем, как, каким образом, насколько качественно она обслуживает потребности человека и помогает ему в обычной жизни. Рассматривая государственную службу как вид деятельности, необходимо отметить, что, с одной стороны, службами называются многие органы государственной исполнительной власти, а с другой — под службой понимается деятельность отдельных категорий граждан. В данном случае понятие «государственная служба» неразрывно связано с понятием «государственный служащий», причем под государственными служащими подразумеваются лица, работающие в любой государственной организации.

При изучении государственной службы нужно учитывать и точку зрения, трактующую государственную службу как систему публично-правовых отношений между государством и служащим, основанных на подчинении и имеющих своим содержанием обязательную деятельность, идущую от лица государства и направленную к осуществлению государственной задачи. Только такой разносторонний подход позволяет, на наш взгляд, в полной мере учесть управленческие, организационные, экономические, правовые, психологические и многие другие аспекты государственной службы, понять сущность бюрократии как профессионального и социального слоя общества, государственного служащего как гражданина и человека и др.

Литература

1. Аврутин, Ю. Е. Государственная служба и служебное право : учеб. пособие / Ю. Е. Аврутин, В. С. Манохин. — М. : Норма: ИНФРА-М, 2015.
2. Гусев, А. Д. Государственная служба России: проблемы становления и развития / А. Д. Гусев. — М., 2013.
4. Гуссерль, Э. Кризис европейских наук и трансцендентальная феноменология. Введение в феноменологическую философию / Э. Гуссерль. — М., 2004.
5. Гюнов, Н. Р. Государственная служба современной России: проблемы реформирования и эффективного функционирования / Н. Р. Гюнов. — М., 2014.
6. Кабашов, С. Ю. Государственная служба: основные этапы развития как науки и профессии от Древнего мира до начала XX века : учеб. пособие / С. Ю. Кабашов. — М. : ИНФРА-М, 2013.

¹ Юмашев А. П. Административное право РФ. М. : Проспект, 2014. С. 127.

7. Овечкина, А. В. Административное право РФ : курс лекций / А. В. Овечкина.— М. : Норма, 2013.

8. Юмашев, А. П. Административное право РФ / А. П. Юмашева. — М. : Проспект, 2014.

НАЛОГОВОЕ ПРАВО

УДК 336

© Мерзлякова Н. А.

— магистрант Юридического института
Московского государственного университета путей сообщения
Императора Николая II

НАЛОГОВЫЙ МОНИТОРИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ И МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ

Аннотация. В статье раскрываются предпосылки и цели применения налогового мониторинга в международной практике. Проводится анализ поправок в НК РФ. Оцениваются перспективы и ожидаемые результаты внедрения горизонтального мониторинга в практику взаимодействия отечественных компаний и налоговых органов.

Ключевые слова: налоговый мониторинг, риски, налоговое администрирование.

© Merzlyakova N.

— graduate of the Legal Institute
of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

TAX MONITORING AS AN INSTRUMENT FOR IMPROVING TAX ADMINISTRATION AND MINIMIZING TAX RISKS FOR RUSSIAN COMPANIES

Abstract. The prerequisites and purposes of the use of tax monitoring in the international practice are revealed. The analysis of amendments to the Tax Code of the Russian Federation is drawn. Prospects and the effect of implementation of the horizontal tax monitoring in the practices of interaction between domestic companies and tax authorities are evaluated.

Keywords: tax monitoring, risks, tax administration, tax code.

В 2015 г. в российском праве появился новый термин — «налоговый мониторинг». Он предполагает организацию принципиально нового механизма взаимодействия между ФНС России и предприятиями.

Особая роль налогового контроля в системе государственного финансового контроля определяется значимостью налоговых платежей в формировании централизованных денежных фондов государства. И с этих по-

зиций фискальная функция всегда являлась доминирующей функцией налогового контроля. Предварительный же налоговый контроль, посредством которого реализуется его профилактическая функция, все еще носит вспомогательный характер в работе налоговых органов России. Между тем именно мероприятия предварительного налогового контроля способствуют формированию мировоззрения законопослушного налогоплательщика и поэтому обладают большим потенциалом для пополнения доходной части бюджетов всех уровней¹. Это обусловило необходимость поиска и разработки новых форм налогового контроля, в рамках реализации которых ФНС России на основе зарубежного опыта была сформирована система постоянного расширенного информационного взаимодействия налоговых органов с субъектами крупнейшего бизнеса. В основу такого взаимодействия была положена концепция «горизонтального мониторинга», успешно применяемая в Нидерландах, США, Великобритании, Франции, Германии и ряде других развитых стран.

Проведение налоговыми органами налогового мониторинга началось с 1 января 2016 г., а в отношении участников консолидированных групп налогоплательщиков начнется с 1 января 2017 г.

Суть налогового мониторинга, как нового элемента системы предварительного налогового контроля, согласно Федеральному закону от 4 ноября 2014 г. № 348-ФЗ состоит в том, что налоговый орган в режиме реального времени онлайн посредством удаленного доступа к учетным системам налогоплательщика знакомится с его документами бухгалтерского и налогового учета и может проверять правильность и своевременность отражения им хозяйственных операций с точки зрения налоговых последствий.

То есть все спорные вопросы налогообложения могут оперативно решаться в интерактивной форме информационного взаимодействия между налоговым органом и налогоплательщиком еще до отражения в налоговом учете или даже до совершения спорных хозяйственных операций.

И одним из инструментов такого своевременного реагирования и предупреждения осуществления налогоплательщиком рискованных операций является мотивированное мнение, составляемое налоговым органом, как по собственной инициативе, так и по запросу организации. В случае несогласия с мотивированным мнением налогоплательщику предоставляется право на проведение взаимосогласительной процедуры.

Таким образом, мы согласны с Л. В. Васюченкова², что применение налогового мониторинга направлено на профилактику налоговых правона-

¹ *Васюченкова Л. В.* Совершенствование налогового контроля при применении упрощенной системы налогообложения : дис. канд. экон. наук. М., 2010. С. 14.

² *Васюченкова Л. В.* О налоговом мониторинге как новой форме налогового контроля // в сб. : Пути социально-экономического развития региона: финансовое обеспечение, перспективы и направления оптимизации Калужский филиал Финансового университета при Правительстве РФ / под ред. Т. Э. Пироговой, Д. К. Никифорова. М., 2015. С. 293—297.

рушений и призвано повысить уровень добровольного исполнения налогоплательщиками налогового законодательства, снизить риски неопределенности и претензионной составляющей налоговых взаимоотношений.

В основу налогового мониторинга в НК РФ положены принципы законности, добровольности, взаимного доверия, открытости, прозрачности ведения бизнеса, конфиденциальности информации, согласованности действий, предварительного регулирования и последовательности принимаемых решений. Внедрение в повседневную практику этих принципов преследует формирование качественно новой модели взаимодействия налоговых органов с бизнесом.

Ключевые принципы налогового мониторинга — это прозрачность деятельности плательщика налогов в аспекте отчетности перед ФНС России, а также процедур в рамках внутреннего контроля, лояльность ФНС России в отношении проверок — выездных или камеральных. Налоговый мониторинг предполагает стать инновационным инструментом, позволяющим вывести взаимоотношения бизнеса и государства на новый уровень.

Один из ключевых аспектов механизма, о котором идет речь, — возможность организации взаимодействия налогоплательщиков и контролирующих органов в электронном виде. Это предполагает, прежде всего, более высокую скорость принятия необходимых решений.

В числе главных идей концепции налогового мониторинга — возможность предоставления ФНС России доступа к необходимым сведениям, отражающим дисциплину предприятия в аспекте отчетности и перечисления необходимых сборов государству. В свою очередь, сам налогоплательщик может задействовать все доступные каналы для получения нужной информации со стороны ведомства.

Рассмотрим компоненты, которые можно рассматривать как ключевые составляющие части соответствующего режима коммуникации между ФНС России и бизнесом. Прежде всего, стоит отметить такой инструмент, как мотивированное мнение. С его помощью стороны могут разрешать возможные споры и разногласия, связанные с правоотношениями в сфере уплаты налогов и отчетности. Мотивированное мнение формирует налоговая служба, и если плательщик сборов выполняет предписания, то он может быть освобожден от возможных штрафов и взысканий.

Другой примечательный компонент, который включает в себя налоговый мониторинг, — это установление договорной схемы информационного взаимодействия между предпринимателем и ФНС России. Данный механизм предполагает работу по особому регламенту. Ожидается, что ФНС России и налогоплательщики будут взаимодействовать по одному из двух вариантов: посредством предоставления в ведомство документов (в электронном формате) либо в порядке прямого доступа ФНС России к файлам предприятия. Кроме того, бизнесмены смогут включать в регламент характеристики алгоритмов внутреннего контроля.

Некоторыми предприятиями, а также исследовательскими агентствами

были реализованы пробные схемы взаимодействия ФНС России и бизнеса, которые показали высокую эффективность механизмов в рамках налогового мониторинга. Каких результатов удалось достичь в ходе данных мероприятий?

Так, многим импонировал тот факт, что в процессе электронного взаимодействия с ФНС России у них появилась возможность оперативным образом получать консультацию по тому или иному вопросу. Также некоторые исследователи отметили, что в ходе коммуникаций, о которых идет речь, практиковалось неформальное, свободное от официальной терминологии общение, что было немыслимо при старой схеме. Однако без лишнего официоза, как выяснилось, многие вопросы решались эффективнее. До появления института налогового мониторинга многим российским компаниям не хватало такой возможности.

Как показали пробные механизмы коммуникации бизнеса и ФНС России, основания для каких-либо существенных разногласий между сторонами правоотношений в ходе взаимодействия по новой схеме наблюдались нечасто. Вместе с тем повысилось качество взаимопонимания налоговой службы и предпринимателей. Снизилась трудовая нагрузка на специалистов с той и другой стороны: попросту не было необходимости проведения лишней работы, характерной для процедур по старой схеме.

По оценке экспертов, российскому бизнесу был очень нужен такой механизм, как налоговый мониторинг. Законопроект, ставший впоследствии полноценным правовым актом, при этом был качественно проработан, в него были включены все необходимые положения для реализации нового механизма. Это дало повод специалистам высоко оценить его перспективы не только с точки зрения актуальности регулирующих положений, но и в аспекте перспектив их практической реализации.

Предусмотренный законодательством РФ механизм взаимодействия ФНС России и предприятий характеризуется важным преимуществом — фирма может, если в этом будет необходимость, запрашивать в ведомстве те или иные комментарии, касающиеся соответствующей сферы правоотношений. Также сотрудники ФНС России, проводя налоговый мониторинг, будут оперативно изучать имеющие отношение к отчетности документы и проверять то, насколько корректно они составлены.

Благодаря взаимодействию с ФНС по новой схеме предприниматели получили возможность запрашивать разъяснения, касающиеся перечисления сборов от сделок, еще до момента их совершения. Это значительный шаг вперед во взаимодействии бизнеса и государства в аспекте конструктивного сотрудничества.

Участие предприятий в налоговом мониторинге позволяет избежать крупных и иногда неприятных для бюджета фирмы дополнительных начислений сборов в казну, которые порой необходимо уплачивать по факту выездных проверок. В процессе взаимодействия между бизнесом и ФНС России по новой схеме вероятность подобных ситуаций минимальная.

Необходимо отметить и ряд недостатков, которые препятствуют более полному раскрытию возможностей горизонтального мониторинга для отечественного бизнеса.

Важным недостатком реализуемой в России модели горизонтального мониторинга является отсутствие для налогоплательщика возможности получить мотивированное мнение налогового органа до совершения вызывающей вопросы хозяйственной операции. В условиях, когда совершение отдельных хозяйственных операций крупным бизнесом требует длительного подготовительного процесса, временных и финансовых затрат, возможность согласования таких действий с налоговым органом (до их фактического осуществления) позволила бы значительно снизить налоговые риски на последующем этапе. Ограничением для внедрения нового механизма на практике станет традиционное недоверие российских компаний к налоговым органам¹.

Очевидно, что для преодоления этого взаимного недоверия потребуются длительный адаптационный период. Несмотря на это внесение поправок в НК РФ с целью внедрения горизонтального мониторинга, безусловно, свидетельствует о прогрессе во взаимоотношениях налоговых органов и предприятий-налогоплательщиков. Широкое использование практики налогового мониторинга будет способствовать повышению уровня правовой культуры в российском бизнес-сообществе и росту инвестиционной привлекательности страны в долгосрочной перспективе.

Установленный порядок проведения налогового мониторинга уже сейчас нуждается в дальнейшем совершенствовании. Так, НК РФ не урегулированы порядок продления режима мониторинга, а также ситуация, когда взаимосогласительная процедура не дала желаемого результата. Полагаем, что применение налогового мониторинга способствует формированию и развитию качественно нового уровня взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками, смещению акцента с фискальной функции налогового контроля на профилактическую и обеспечению оптимального сочетания фискальной и превентивной направленности налогового контроля. В конечном итоге это должно позитивно отразиться на своевременном наполнении бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ налоговыми доходами в объемах, причитающихся государству в соответствии с нормами налогового законодательства.

¹ Башкатов В. В., Гуцин Д. С. Налоговый мониторинг в России и его зарубежный опыт // в сб. : Современные проблемы бухгалтерского учета и отчетности // Материалы II Международной студенческой научной конференции. 2015. С. 334—338.

УГОЛОВНОЕ И УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 343.8

© Суслина Е. В.

— аспирант Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II Императора Николая II, заместитель начальника Юридического управления Администрации Щелковского муниципального района Московской области (s-e-v2007@yandex.ru)

ПОНИМАНИЕ СУЩНОСТИ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические проблемы понимания сущности лишения свободы как института права. Делается вывод о необходимости расширенной трактовки данного термина как межотраслевого в силу современного его толкования Конституционным Судом РФ.

Ключевые слова: лишение свободы, уголовное право, юридическое понятие, юридическое определение, расширенное толкование

© Suslina E.

— postgraduate of Moscow state institute of transport University of Emperor Nicholas II, deputy head of the Legal Department of the Administration of the Shchelkovo municipal district of Moscow region (s-e-v2007@yandex.ru)

UNDERSTANDING OF THE NATURE OF IMPRISONMENT: PROBLEM

Abstract. The article deals with theoretical problems of understanding the essence of prison as an institution of law. The conclusion about the need for an expanded interpretation of the term as a cross-sectoral effect its modern interpretation of the Constitutional Court of the Russian Federation

Keywords: imprisonment, criminal law, legal concept, legal definition, a broad interpretation

При уяснении сущности того или иного явления социальной жизни необходимо прежде выделить его из общей массы, иными словами дать ему определение. Не является исключением в связи с этим и такое явление, как лишение свободы. На первый взгляд может показаться излишним за-

ниматься определением понятия, так хорошо знакомого не только юристам, но и лицам, не являющимися специалистами в области права. Однако кажущаяся ясность того или иного понятия, как справедливо отмечал И. С. Ной, отнюдь не исключает необходимость его научного определения¹. Это особенно важно потому, что совсем недавно Конституционный Суд РФ в своих правовых позициях совершенно по-новому интерпретировал казалось бы совершенно устоявшееся понимание термина «лишение свободы» и заставил вновь обратиться к данной проблеме.

При определении понятия «лишение свободы» наиболее естественным способом может показаться простое перечисление признаков такового². Однако попытка таким путем сформировать понятие не может привести к успеху. Еще М. С. Строгович, касаясь сущности определения понятия, писал, что, например, определить понятие «человек» можно перечислением признаков человека, т.е. признаков, которые присущи людям и отличают их от других живых существ. Такой способ определения может показаться наиболее естественным. Но в действительности составить определение таким путем невозможно потому, что каждое явление, каждый предмет имеют бесконечное количество признаков. Понятие, однако, охватывает не все, а только существенные признаки предмета³.

Этой проблеме, с нашей точки зрения, необходимо уделить более пристальное внимание, так как в литературе предпринимались попытки определить понятие «лишение свободы» путем включения в это определение многих признаков⁴.

Между тем в свое время М. Д. Шаргородский, справедливо критикуя подобный подход, проявившийся, в частности в определении наказания, не без основания указывал, что такие расширенные определения конечно правильны, но для определения являются слишком подробными, содержат многие признаки, которые действительно присущи наказанию и которые следует рассматривать при анализе института наказания, но которые вряд ли следует включать в определение «наказания»⁵.

К сожалению, недостатком работ, в той или иной мере затрагивающих вопросы лишения свободы, является ограничение исследования только сферой уголовного права, без глубокого анализа этого явления в целом как межотраслевого института. Кроме того, собственно исследования по уголовному праву как раз и грешат тем, что в них при анализе лишения

¹ Ной И. С. Вопросы теории наказания в советском уголовном праве. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1962. С. 107.

² Сидоркин А. И. Формирование и развитие уголовно-исполнительной системы в Республике Марий Эл (1917—1998) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2000. С. 8.

³ Строгович М. С. Логика. М., 1948. С. 83.

⁴ Сидоркин А. И. Наказания, связанные с лишением и ограничением свободы в русском уголовном законодательстве IX—XVII вв.: Проблемы правового регулирования, систематизации и применения : дис... д-ра юрид. наук. Казань, 2005. С. 365.

⁵ Шаргородский М. Д. Наказание по советскому уголовному праву. М., 1958. С. 6.

свободы авторам не удастся, что называется, «отфильтровать» второстепенные признаки этого понятия от существенных, определяющих, что отрицательно сказывается на уяснении сущности понятия «лишение свободы».

Ставя перед собой задачу определить сущность понятия «лишение свободы», мы должны выявить те существенные признаки, которые являются для него характерными и позволяют говорить о нем как о межотраслевом институте. Разумеется, простое перечисление даже существенных признаков не дает возможности выявить сущность понятия «лишение свободы». Поэтому в определении сущности понятия «лишение свободы» следует руководствоваться положениями науки логики, которая при определении понятий рекомендует определяемое понятие подвести под другое, более общее понятие, которому данное понятие подчинено и часть объема которого оно составляет, а затем указать тот признак, которым определяемое понятие отличается от других понятий, также подчиняемых этому общему понятию, также входящих в его объем¹.

Рассматривая вопрос о лишении свободы, мы имеем в виду, что современное лишение свободы — есть понятие более широкое, в своем роде общеправовое. В связи с этим лишение свободы в смысле уголовного наказания является исходным, более узким понятием, которое как раз подводится под более общее понятие. Такой путь исследования представляется нам наиболее методологически приемлемым для достижения поставленной цели — определения сущности лишения свободы.

Исследуемый вопрос тем более актуален, что в настоящее время российское законодательство предоставляет возможность более широкого применения мер воздействия, связанных с лишением свободы, к лицам, совершившим правонарушение, не только в узких рамках уголовного наказания в виде лишения свободы². Да и собственно сам УК РФ уже значительно расширен в сфере наказаний, имеющих своим предметом лишение свободы или его вариации: это и лишением свободы на определенный срок, и пожизненное лишение свободы, и арест, и ограничение свободы и т.д.

Правильное же представление об этих мерах возможно лишь тогда, когда ясен вопрос о сущности лишения свободы.

В специальной литературе проблемы сущности лишения свободы в той или иной мере затрагивались в работах Н. А. Беляева, Л. В. Бакулиной, М. А. Ефимова, М. М. Исаева, А. Е. Наташева, И. С. Ноя, А. Л. Ременсона, Н. А. Стручкова, Ф. Р. Сундунова, Б. С. Утевского, М. Д. Шаргородского и др.³ Од-

¹ *Строгович М. С.* Логика. М., 1948. С. 83.

² *Сидоркин А. И.* Наказания, связанные с лишением и ограничением свободы в русском уголовном законодательстве IX—XVII вв.: Проблемы правового регулирования, систематизации и применения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2005. С. 27.

³ См.: *Беляев Н. А.* Цели наказания и средства их достижения в исправительно-трудовых учреждениях. Л. : ЛГУ, 1963; *Бакулина Л. В., Сундунов Ф. Р.* Лишение свободы и права

нако в большинстве своем эти исследования были написаны в советский период, базировались на советском законодательстве. Исключением здесь является работа Л. В. Бакулиной и Ф. Р. Сундунова, отчасти осветившая данную проблему, исходя из анализа действующего на начало 2000-х гг. российского уголовного и уголовно-исполнительного законодательства. Вместе с тем вне рамок уголовного права отсутствуют работы, посвященные анализу сущности лишения свободы как правовому явлению, носящему в современных условиях межотраслевой характер. Не получила достаточного освещения в литературе эта проблема и в связи с новейшей трактовкой лишения свободы Конституционным Судом РФ¹.

Уяснение сущности лишения свободы важно не только для теории права. Вопрос этот представляет большой практический интерес потому, что на данном этапе развития нашего государства расширение мер правового воздействия на правонарушителей, связанных с лишением свободы, а также мер процессуального пресечения, непосредственно затрагивает комплекс прав человека, нарушение которых влечет за собой судебные разбирательства не только в системе национального судопроизводства, но и в системе международных судов, в том числе в Европейском Суде по правам человека.

Но не только возникновение ряда новых проблем сделало актуальным обращение к вопросу об определении сущности понятия «лишение свободы». Решение данной проблемы важно и для понимания многих старых вопросов, таких как, например, как условное осуждение к лишению свободы, о юридической природе которого велись споры еще в советской юри-

осужденных в России. Тольятти : Волжский университет им. В. Н. Татищева, 2000; *Ефимов М. А.* Основы советского исправительно-трудового права. Свердловск, 1963; *Исаев М. М.* Основы пенитенциарной политики. М.—Л., 1927; *Ной И. С.* Теоретические вопросы лишения свободы. Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1965; *Ременсон А. Л.* Теоретические вопросы исполнения лишения свободы и перевоспитания заключенных : дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 1965; *Стручков Н. А.* Правовое регулирование исполнения наказаний (Основные проблемы советского исправительно-трудового права) : дис. ... д-ра юрид. наук. М. : ВИЮН, 1963; *Его же.* Советское исправительно-трудовое право. Общая часть. М. : Изд-во ВШ МООП РСФСР, 1963; *Сундунов Ф. Р.* Лишение свободы и социально-психологические предпосылки его эффективности. Казань, 1980; *Утевский Б. С.* Уголовное право. 2-е изд., испр. и доп. М. : Госюриздат, 1950; *Шаргородский М. Д.* Наказание по советскому уголовному праву. Л., 1958.

¹ См.: Постановление Европейского Суда по правам человека от 28 октября 1994 г. «Мюррей (Murray) против Соединенного Королевства»; Постановления Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова»; от 6 декабря 2011 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Эстонской Республики А. Т. Федина».

дической науке.

Большой научный интерес рассматриваемой проблемы состоит и в том удельном весе, который занимает проблема лишения свободы в российском обществе и юридической практике. Так, например, по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ в совокупности все меры уголовного наказания, в той или иной мере предусматривающие лишение свободы (условное осуждение к лишению свободы, реальное лишение свободы, ограничение свободы и проч.), составили 63,9% от всех видов наказаний, назначенных судами Российской Федерации в 2015 г.¹

Представляется не случайным, что актуализация проблемы, связанной с изоляцией человека как мерой пресечения вынудила Верховный Суд РФ пересмотреть свое отношение и к этому процессуальному институту. Пленум Верховного Суда РФ обратил внимание судов на то, что заключать лицо под стражу следует только при наличии обоснованных подозрений в причастности к преступлению². Это одно из изменений, которое Пленум внес 24 мая 2016 г. в свои постановления по уголовным делам³. Несоблюдение этого правила может повлечь отмену ареста. Пленум обратил внимание судов на слишком большое число заключений под стражу. Так, по данным, озвученным судьей Верховного Суда РФ Сергеем Зелениным, в 2015 г. аресту подверглись более 140 тыс. человек. А по данным статистики судов общей юрисдикции, за первую половину прошлого года в суды поступило на 6% больше ходатайств о назначении арестов (75,6 тыс. против 71 тыс. в 2014 г.), из них суды отклонили лишь 9%. При этом аресты стали чаще продлевать: 107,7 тыс. решений в первой половине 2015 г. и 97 тыс. — за тот же период в 2014 г.

Таким образом, Верховный Суд РФ особо подчеркнул, что заключение под стражу — это «не норма, а исключение». В тексте принятого 25 мая 2016 г. постановления разъяснено, что такая мера допустима только после проверки судом обоснованности подозрения о причастности лица к преступлению. Обоснованное подозрение, считает Верховный Суд РФ, — это случаи, когда лицо застигнуто при совершении преступления или непосредственно после него, или когда потерпевшие или очевидцы указывают на лицо, совершившее деяние, или когда обнаружены «явные следы преступления» на лице, одежде или в жилище. Формально ссылаться на наличие у следствия «достаточных данных» о причастности лица к преступле-

¹ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год. Таблица № 1 «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции [Электронный ресурс] // URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3417>.

² См. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 мая 2016 г. № 23 «О внесении изменений в отдельные постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам».

³ См. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога».

нию суды больше не смогут. Если же суд не проверил обоснованность подозрения, то Верховный Суд РФ предлагает считать это существенным нарушением, что может повлечь отмену ареста¹.

Все выше сказанное еще раз подчеркивает актуальность и значимость обозначенной проблемы.

¹ Арест «не норма, а исключение». Пленум Верховного Суда РФ постановил заключать под стражу только при обоснованных подозрениях // URL: http://www.vsrf.ru/Show_pdf.php?Id=10860.

УДК 343.8

© Коледенкова А. А., Конышева Я. А.

— студенты Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II¹

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСУЖДЕННЫХ ПО СРОКАМ ЗАКЛЮЧЕНИЯ (НАКАЗАНИЯ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗА 2003—2015 ГОДЫ

Аннотация. В статье представлены результаты исследований статистических данных о сроках заключения (наказания) в Российской Федерации в период с 2003 по 2015 гг. Приведена оценка картины преступлений, прошедших через суд и судебную практику борьбы с преступностью в Российской Федерации.

Ключевые слова: правовая статистика, преступность, заключение, индекс судимости, коэффициент преступности, темп роста преступности.

© Koledenkova A. A., Konysheva Y. A.

— students of the Law Institute of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

FEATURE CONVICTED FOR PRISON TERMS (OF PUNISHMENT) IN THE RUSSIAN FEDERATION FOR 2003—2015 YEARS

Abstract. The article presents the results of studies of statistical data on the timing of the conclusion (of punishment) in the Russian Federation for 2003-2015 years. The analysis of the pattern of crimes that have passed through the court in the Russian Federation.

Keywords: legal statistics, crime, imprisonment, criminal record index, the rate of crime, the growth rate of crime.

Предметом данного исследования является характеристика осужденных по срокам заключения (наказания) в период с 2003 по 2015 гг., которые содержатся в исправительных колониях для взрослых. Анализ характеристик проводился по статистическим данным сайта Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России — <http://фсин.рф>).

По данным сайта в 2015 г. количество лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых, составило 538 420 чел., что на -2,3%

¹ Научный руководитель — кандидат технических наук, доцент кафедры «Информационно-математические технологии и информационное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II, профессор РАЕ Л. М. Груздева.

меньше, чем в 2014 г. и на –21,0% меньше, чем в 2003 г. (рис. 1).

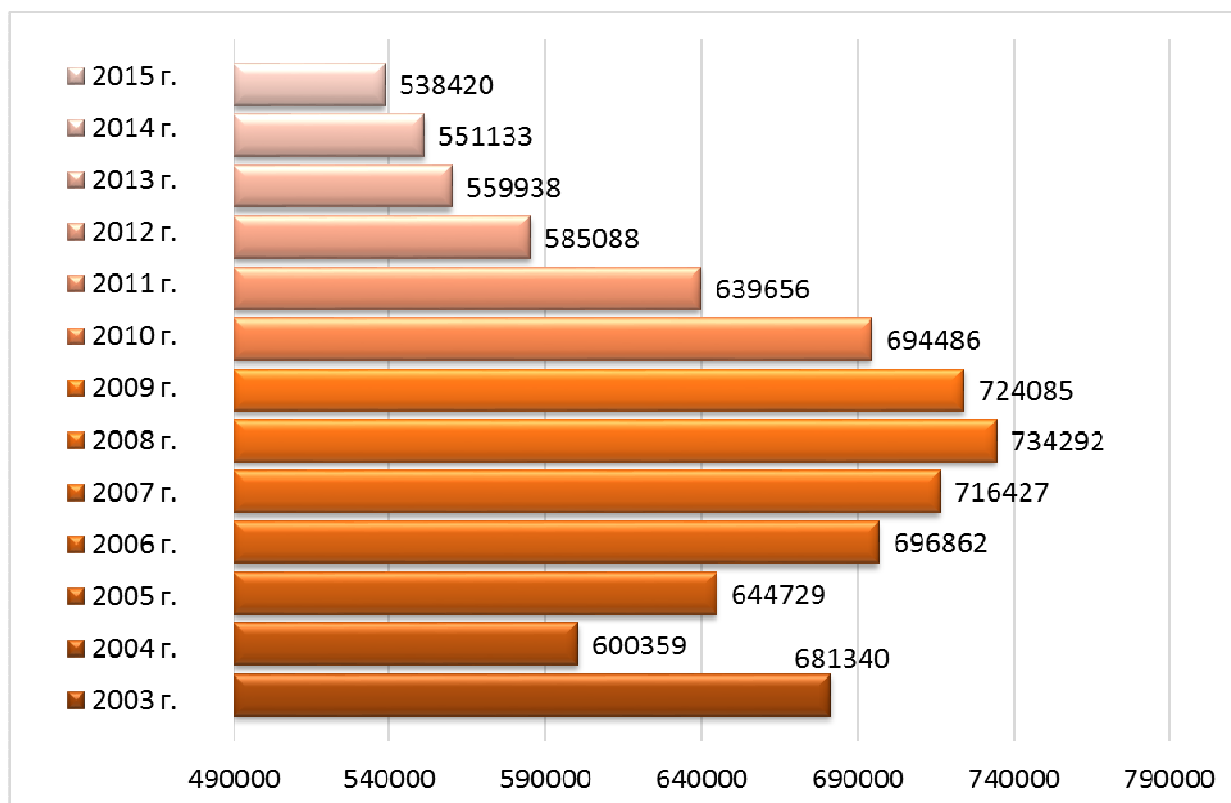


Рис. 1. Динамика лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых

На рис. 2 представлен график темпа прироста (снижения) количества осужденных по срокам заключения (наказания) в Российской Федерации за 2003—2015 гг. Темп прироста выражается в процентах и показывает, насколько увеличился или уменьшился последующий уровень преступности по сравнению с предыдущим периодом. При увеличении процент, отражающий темп прироста, обозначается знаком «+», при снижении — знаком «-». Самый высокий темп прироста числа осужденных наблюдался в 2005 г. по сравнению с 2004 г. (рис. 2). В настоящее время количество лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых, снижается.

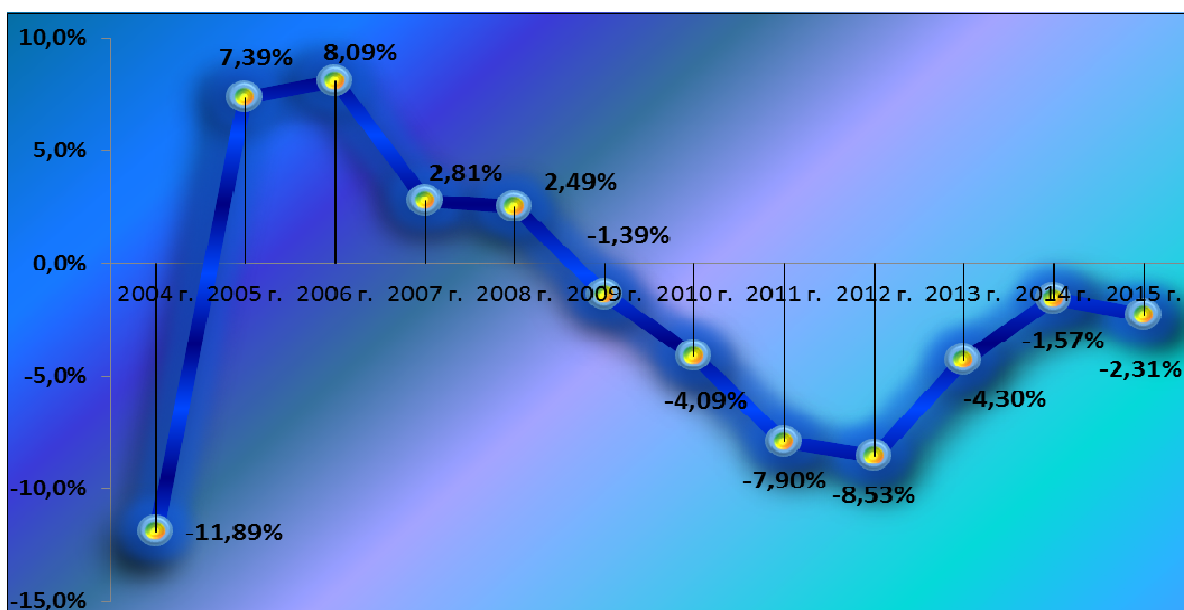


Рис. 2. Темп прироста (в%) количества осужденных по срокам заключения (наказания) в Российской Федерации за 2003—2015 гг.

Интенсивность преступности представляет собой сложный качественно-количественный параметр криминологической обстановки в стране или регионе, указывающий на уровень преступных проявлений, темпы их роста или степень общественной опасности (тяжести).

Интенсивность преступности характеризуется коэффициентом преступности (КП), т.е. числом преступлений на 100 тыс. жителей, и рассчитывается по формуле:

$$\text{КП} = \frac{\text{П} \cdot 100000}{\text{Н}},$$

где П — абсолютное число учтенных преступлений (в данном исследовании — количество лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых), Н — абсолютная численность всего населения, например, по данным Росстата.

Самый высокий КП взрослого населения в России наблюдался в 2008 г., а самый низкий в 2015 г. (рис. 3).

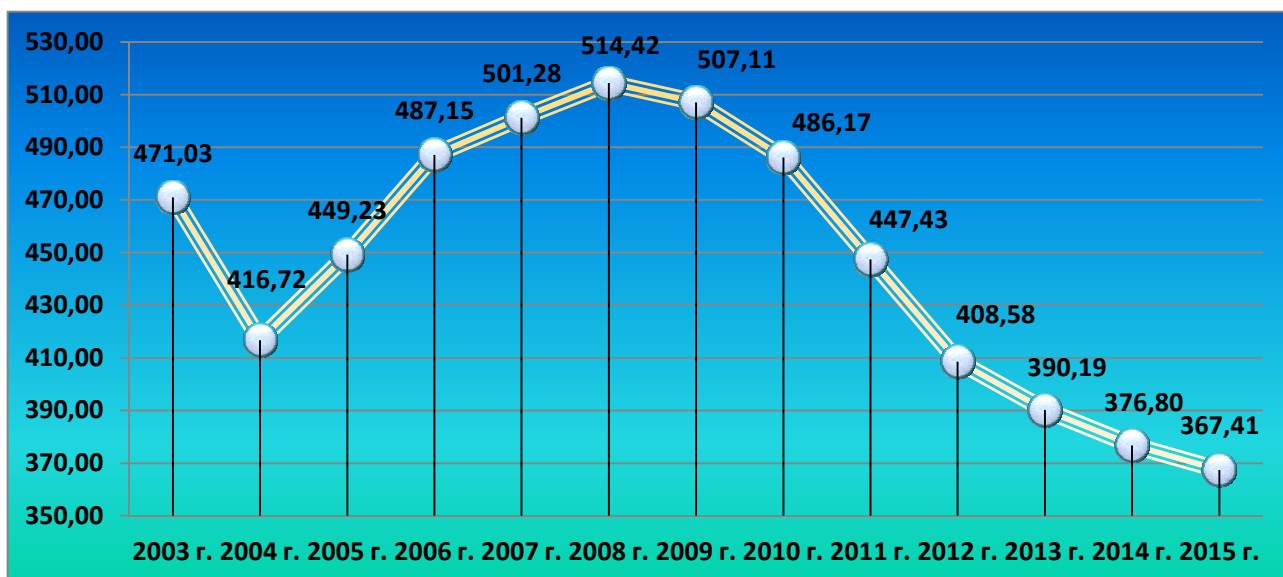


Рис. 3. Коэффициент преступности в Российской Федерации за 2003—2015 гг.

Индекс судимости для пространственно-временных сравнений помогает более объективно оценить реальную картину преступлений, прошедших через суд и судебную практику борьбы с преступностью.

Расчет индекса судимости (ИС) производится по формуле агрегатного (совокупного) индекса:

$$ИС = \frac{\sum O_T \cdot B}{\sum O_B \cdot B'}$$

где O_T — суммарное число осужденных в текущем периоде; B — баллы тяжести преступлений, выраженные в годах лишения свободы; O_B — суммарное число осужденных базового периода, с которым производится сравнение.

На рис. 4 представлен график, характеризующий изменение индекса судимости в период с 2004 по 2015 г., где для каждого года базовым является предыдущий (например, для 2015 г. базовым является 2014 г.). Резкий скачок ИС наблюдается в 2005 г., самый высокий ИС — в 2006 г., а самый низкий ИС — в 2011 г. В 2015 г. индекс судимости понизился на 3% по сравнению с 2014 г.

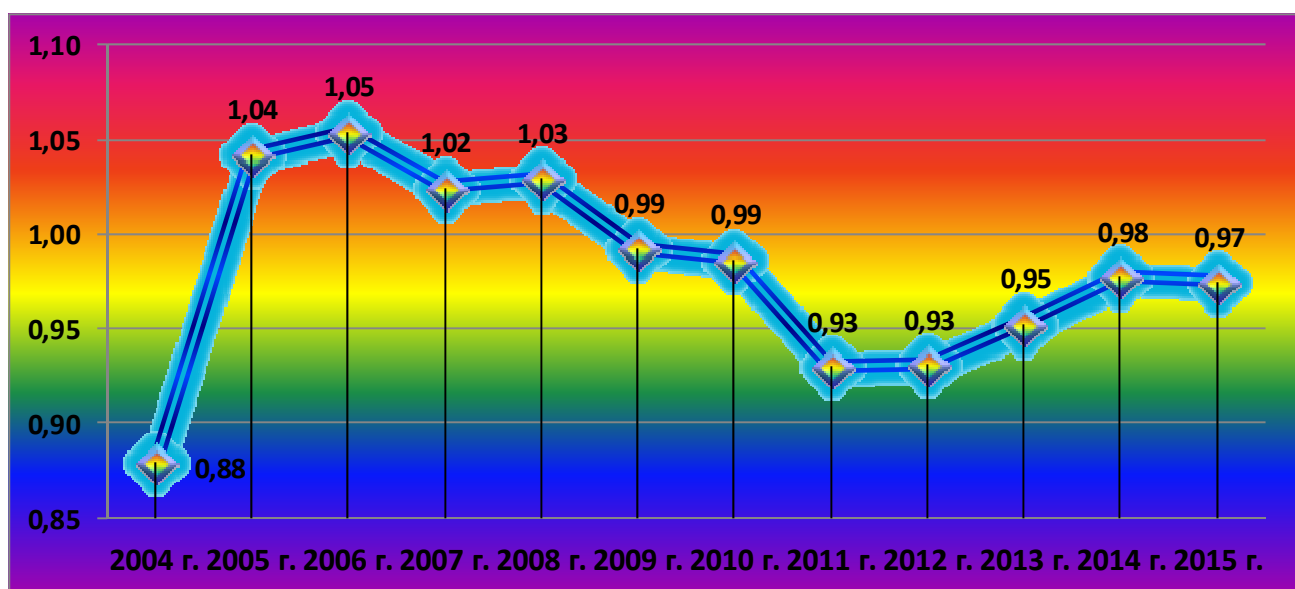


Рис. 4. Индекс судимости совершеннолетних в Российской Федерации за 2003—2015 гг.

Итак, с 2009 г. в Российской Федерации наблюдается уменьшение количества осужденных, содержащихся в исправительных колониях для взрослых, при общем снижении тяжести преступлений. Отчет об исследовании в виде презентации представлен на сайте ЮИ МИИТа (URL: http://ui-miit.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2134&Itemid=105).

Литература

1. Груздева, Л. М. Информатика: практикум / Л. М. Груздева, А. И. Дмитриев, С. Л. Лобачев. — М. : Юридический институт МИИТа, 2014.
2. Груздева, Л. М. Информационные технологии в профессиональной деятельности: методические указания по выполнению практических работ / Л. М. Груздева, С. Л. Лобачев., А. А. Чеботарева. — М. : Юридический институт МИИТа, 2015.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ

УДК 34:347.4

© **Корякин В. М.**

— доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой «Гражданское право и гражданский процесс»
Юридического института Московского государственного университета
путей сообщения Императора Николая II (Korjakinmiit@rambltr.ru)

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ОГОВОРКА В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОМ ДОГОВОРЕ: ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ

Аннотация. В статье дана правовая характеристика антикоррупционной оговорки. Это относительно новое понятие отечественного договорного права, представляющее собой обязательство сторон воздерживаться от коррупционного поведения при исполнении договора.

Ключевые слова: противодействие коррупции; антикоррупционная оговорка; гражданско-правовой договор

© **Koryakin V.**

— doctor of juridical sciences, associate professor,
head of chair civil rights and civil process of the Juridical Institute
of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II
(Korjakinmiit@rambltr.ru)

ANTI-CORRUPTION CLAUSE IN THE CIVIL CONTRACT: CONCEPT AND ESSENCE

Abstract. The article considers the characteristics of the anti-corruption clause. This is a relatively new concept of national contract law, which is a commitment of the parties to refrain from corrupt behavior in the performance of the contract.

Keywords: corruption; anti-corruption clause; civil contract.

Продолжая разговор о понятии «оговорка» в гражданском праве, начатом в предыдущем выпуске нашего журнала¹, представляется важным отдельно остановиться на анализе понятия «антикоррупционная оговорка», призванного стать серьезной мерой профилактики коррупционного поведения участников гражданско-правовых отношений.

¹ *Корякин В. М.* Оговорка в гражданском праве теоретический аспект // Вестник Юридического института МИИТ. 2016. № 1.

Прежде всего, следует напомнить, что активная антикоррупционная политика в нашей стране осуществляется с 2009 г. — момента вступления в силу так называемого «пакета» антикоррупционных законов, основным из которых является, безусловно, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Данный законодательный акт за годы своего действия претерпел ряд существенных изменений и дополнений, в том числе существенно расширен круг физических и юридических лиц, попадающих в сферу его правового регулирования.

В частности, Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ Федеральный закон «О противодействии коррупции» дополнен ст. 13.3, согласно которой на все организации — юридические лица независимо от организационно-правовых форм и форм собственности возложена обязанность разрабатывать и принимать меры по предупреждению коррупции.

Меры по предупреждению коррупции, принимаемые в организации, могут включать:

- определение подразделений или должностных лиц, ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений;
- сотрудничество организации с правоохранительными органами;
- разработку и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации;
- принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации;
- предотвращение и урегулирование конфликта интересов;
- недопущение составления неофициальной отчетности и использования поддельных документов.

Одной из мер, связанных с разработкой и внедрением в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации, является использование в заключаемых организацией гражданско-правовых договорах антикоррупционной оговорки, предусматривающей добровольное принятие контрагентами обязательства о недопущении коррупционного поведения при заключении и исполнении договора (контракта).

Понятие «антикоррупционная оговорка» имеет своим происхождением международное коммерческое право. Международной торговой палатой (ИСС)¹ в 2011 г. был разработан и обнародован текст Правил по борьбе с коррупцией, в которую включена модельная антикоррупционная оговор-

¹ ИСС — это международная организация, созданная для решения актуальных проблем развития бизнеса, авторитетный представительный орган, выступающий от имени организаций из всех отраслей и всех частей света. Основопологающей задачей ИСС является создание условий для свободной международной торговли и инвестиций и оказание помощи бизнесу в преодолении сложностей и использовании возможностей, привносимых глобализацией. ИСС была основана в 1919 г. Сегодня она насчитывает сотни тысяч компаний и ассоциаций, являющихся ее членами из более чем 120 стран мира.

ка¹. Как указывается в данном документе, основная цель антикоррупционной оговорки заключается в добровольном принятии сторонами договора условия, гарантирующего соблюдение контрагентами правил деловой этики в преддоговорный период, в течение срока действия договора и даже после его истечения.

Антикоррупционная оговорка ICC запрещает осуществление следующих действий в любое время и в любой форме в отношении государственных служащих на международном, национальном и местном уровнях, политических партий, партийных деятелей и кандидатов на замещение государственных должностей, а также директоров, должностных лиц и работников стороны договора независимо от того, совершаются ли эти действия непосредственно или опосредованно, в том числе через третьих лиц:

1) *взятничество* — передача, обещание, предложение, санкционирование либо получение любой неправомерной имущественной или другой выгоды в пользу либо со стороны определенных указанных выше лиц либо других лиц, чтобы сохранить либо получить неправомерные коммерческие или другие преимущества. В частности, при заключении договора поставки для частных либо государственных нужд, получении разрешений со стороны регулирующих органов, таможенном оформлении, налогообложении, судебном разбирательстве, либо законодательном процессе. Часто взятничество включает:

— передачу части выплат по договору для партийных деятелей, госслужащих, сотрудников других компаний, их родственников, партнеров либо друзей (откат);

— обращение к посредникам, включая субподрядчиков, агентов, консультантов, других третьих лиц, чтобы передать выплаты для партийных деятелей, госслужащих либо работников другой компании, их друзей, близких родственников либо деловых партнеров;

2) *вымогательство взятки или склонение к передаче взятки* — требование взятки, связанное с угрозами в случае отказа, или без них. Компании обязуются противодействовать любым попыткам вымогательства взятки, склонения передавать взятку. Настоятельно рекомендуется для компании информирование по имеющимся официальным и неофициальным каналам о подобных попытках, кроме случаев, когда такие сообщения в сложившихся обстоятельствах были бы контрпродуктивными;

3) *злоупотребление влиянием в корыстных целях* — склонение либо предложение к получению неправомерной выгоды, чтобы оказать неправомерное предполагаемое либо реальное влияние на госслужащего с целью неправомерного преимущества в пользу первоначального инициатора этих действий либо любого другого лица;

4) *отмывание доходов* от коррупционных практик, указанных выше, —

¹ Антикоррупционная оговорка ICC. = ICC Anti-corruption Clause / Публикация ICC 740R. М.: Международная торговая палата (ICC), 2014 // СПС КонсультантПлюс.

сокрытие либо утаивание преступного происхождения, местонахождения, способа распоряжения, перемещения или принадлежности имущества, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений.

Следует отметить, что антикоррупционная оговорка получает все большее распространение и в отечественном бизнес-сообществе. Особенно актуально это для компаний с государственным участием, таких, как например, ОАО «РЖД». Свидетельством осознания важности данной формы профилактики коррупции является издание распоряжения ОАО «РЖД» от 25 марта 2016 г. № 523р, которым Положение о порядке взаимодействия между ОАО «РЖД» и пользователями услуг железнодорожного транспорта¹ дополнено специальным разделом «Антикоррупционная оговорка».

Учитывая прецедентный характер данной оговорки, рассмотрим ее содержание более подробно.

Рассматриваемая антикоррупционная оговорка обязывает стороны, их аффилированных лиц², работников или посредников при исполнении своих обязательств не выплачивать, не предлагать и не разрешать выплату каких-либо денежных средств или ценностей, прямо или косвенно, любым лицам для оказания влияния на действия или решения этих лиц с целью получить какие-либо неправомерные преимущества или для достижения иных неправомерных целей.

При исполнении своих обязательств перечисленные выше лица не должны осуществлять действия, квалифицируемые как дача/получение взятки, коммерческий подкуп, а также иные действия, нарушающие требования применимого законодательства и международных актов о противодействии коррупции.

В случае возникновения у какой-либо стороны подозрений, что произошло или может произойти несоблюдение указанных выше запретов, соответствующая сторона обязуется уведомить об этом другую сторону в письменной форме. В письменном уведомлении сторона обязана сослаться на факты или предоставить материалы, достоверно подтверждающие или дающие основание предполагать, что произошло или может произойти нарушение каких-либо запретов другой стороной, ее аффилированными лицами, работниками или посредниками.

Определены каналы уведомления ОАО «РЖД» о нарушениях каких-либо положений антикоррупционной оговорки (телефон (499) 262-66-66);

¹ Распоряжение ОАО «РЖД» от 5 августа 2013 г. № 1685р «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия между ОАО «РЖД» и пользователем услуг железнодорожного транспорта при организации расчетов и оплате провозных платежей, сборов, штрафов, иных причитающихся ОАО «РЖД» платежей с использованием Единого лицевого счета (ЕЛС) клиента при перевозках грузов и/или порожних вагонов, а также Соглашения об организации расчетов».

² Аффилированное лицо — это лицо (физическое или юридическое), способное влиять на деятельность физических или юридических лиц, реализовывающих предпринимательскую деятельность.

официальный сайт www.rzd.ru (для заполнения специальной формы). Кроме того, каналы уведомления клиентов о нарушениях каких-либо запретов и ограничений, предусмотренных антикоррупционной оговоркой, указываются в самом соглашении (договоре).

Сторона, получившая уведомление о нарушении условий антикоррупционной оговорки, обязана рассмотреть уведомление и сообщить другой стороне об итогах его рассмотрения в течение 20 рабочих дней с даты получения письменного уведомления.

На стороны возлагается обязанность гарантировать осуществление надлежащего разбирательства по фактам нарушения условий антикоррупционной оговорки с соблюдением принципов конфиденциальности и применение эффективных мер по предотвращению возможных конфликтных ситуаций. Стороны также должны гарантировать отсутствие негативных последствий как для уведомившей стороны в целом, так и для конкретных работников уведомившей стороны, сообщивших о факте нарушений.

В случае подтверждения факта нарушения одной стороной запретов, ограничений и дополнительных обязанностей, предусмотренных антикоррупционной оговоркой, и/или неполучения другой стороной информации об итогах рассмотрения уведомления о нарушении рассматриваемое распоряжение ОАО «РЖД» от 5 августа 2013 г. № 1685р (в редакции от 25 марта 2016 г.) предусматривает право другой стороны расторгнуть соглашение в одностороннем внесудебном порядке путем направления письменного уведомления не позднее чем за 60 календарных дней до даты прекращения действия Соглашения.

Таким образом, включение в гражданско-правовые договоры антикоррупционной оговорки является важной профилактической мерой недопущения возникновения коррупционных отношений между сторонами такого договора, а также всеми иными лицами, участвующими в его исполнении. Как представляется, такого рода оговорка должна также стать обязательным элементом государственных и муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. В связи с этим имеется настоятельная потребность во внесении соответствующих изменений и дополнений в постановление Правительства РФ от 2 июля 2014 г. № 606 «О порядке разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также о случаях и условиях их применения».

Вкупе с иными мерами профилактики коррупции (формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению, антикоррупционная экспертиза проектов договоров (контрактов), развитие институтов общественного контроля и др.) антикоррупционная оговорка может стать эффективным гражданско-правовым средством предупреждения коррупции в сфере предпринимательской деятельности. Антикоррупционная оговорка призвана помочь предпринимателям и юридическим лицам устанавливать и поддерживать доверие в отношениях и не допускать негативного воздействия коррупции на договорные отношения.

УДК 343.9

© Журавлев Д. В.

— студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II
(CaptainDenisJuravlyev@yandex.ru)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПОЛИГРАФА В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Аннотация. Отношение к полиграфу в нашей стране очень быстро меняется. За последнее время значительно участились обращения со стороны коммерческих компаний с просьбами организовать кадровые проверки сотрудников и кандидатов на работу с целью выявления так называемых «факторов риска», наличие которых не совместимо с работой в данной компании, или для оказания помощи при проведении служебных разбирательств. По всей вероятности, в дальнейшем эта тенденция будет только расти.

Ключевые слова: бытовая коррупция, полиграфные устройства, оперативно-разыскная деятельность, физиологические процессы.

© Zhuravlev D. V.

— a student of the Law Institute of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II CaptainDenisJuravlyev@yandex.ru)

THE USE OF THE POLYGRAPH IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

Abstract. The attitude of the polygraph in our country is changing very quickly. Recently significantly more frequent complaints from commercial companies with requests to organize human testing of employees and job candidates to identify so-called «risk factors», which is not compatible with the work in the company, or to assist in the conduct of official proceedings. In all likelihood, in the future this trend will only grow.

Keywords: everyday corruption, polygraph devices, operational-investigative activity, physiological processes.

Среди застарелых проблем российского общества вряд ли найдется такая, что вызывала бы столь же единодушное неодобрение у всех граждан, как коррупция. На насущную необходимость борьбы с коррупцией указывают политики, юристы [13, с. 241], историки [2, с. 13], философы [3, с. 290]. Историки отмечали проникновение коррупции в России практически во все сферы жизни, как в дореволюционный период [7, с. 171], так и в советский. [1, с. 291; 15, с. 169].

Исследователи отмечают, что особую актуальность данная проблема приобрела в связи с необычайно широким распространением коррупции в России в 1990-е гг. [5, с. 129; 6, с. 189; 8, с. 145]. Продажность чиновников и депутатов — явление постыдное, но распространенное. И несмотря на успехи в борьбе с ним Президент В. В. Путин признает: до победы еще далеко. «Вы знаете, все знакомы с информацией, которую предоставляют социологические опросы, результаты этих опросов хорошо известны: в целом граждане положительно оценивают антикоррупционную работу, проводимую на федеральном уровне. Но этого совершенно недостаточно. Люди сталкиваются с коррупцией на местах, с так называемой бытовой коррупцией», — отметил Владимир Владимирович Путин [10].

Именно бытовая коррупция ложится в основу статистики правоохранительных органов. За решетку каждый год отправляются тысячи преступников, но по-настоящему крупных фигур среди них единицы. В 2015 г. были скандалы, связанные с арестами губернаторов — главы Сахалина Александра Хорошавина и республики Коми Вячеслава Гайзера. На миллионных взятках попались и другие высокопоставленные чиновники, но чаще всего под суд идут те, кто получил взятку максимум в 10 тыс. руб. И далеко не всегда это можно назвать эффективной борьбой.

«Статистика раздувается таким образом, создается лишь видимость активной борьбы с коррупцией по очень мелким случаям взяток. В качестве наказания за такие правонарушения мы считаем, что можно установить штрафы и исполнительные работы, а расследование таких преступлений проводить в форме дознания с определением их подсудности мировыми судьями», — считает глава президентской администрации С. Б. Иванов [10].

Борьба с коррупцией — это создание правил, которые мешают чиновникам наживаться за счет своей должности. И многие нормы в России уже действуют. Государственным служащим, причем всем без исключения, запрещено заниматься бизнесом. Те, от кого зависит безопасность страны, не могут держать деньги в иностранных банках. Но Президент РФ В. В. Путин убежден, что нужны и другие меры [11].

Трудно сказать, стала ли в стране формироваться своего рода мода на честность, но, по мнению Президента, без помощи общества коррупцию в любом случае не победить. «Ключевой задачей остается формирование в обществе антикоррупционного правосознания. Неприятие к нарушению закона должно воспитываться со школьной скамьи — и в школах, и в высших учебных заведениях, и в средних учебных заведениях, и конечно, на работе и в семье. Нужно всегда об этом помнить», — подчеркнул В. В. Путин. При этом власть, как было сказано выше, должна не просто прислушиваться к небезразличным людям, но главное — реагировать на их заявления, с этим согласны многие исследователи [4, с. 291; 8, с. 292; 11, с. 269].

Но опять же, какие другие меры, по словам Президент РФ, надо дополнительно применять, и главное, чтобы они были эффективными. Есть та-

кая мера, о которой очень мало говорят. Здесь как раз можно подключить общественность и в еще одном интересном способе по борьбе с коррупцией — применении детектора лжи на предмет причастия нечистых на руку государственных служащих, связанных с экономической деятельностью, к незаконному отмыванию денег, прежде всего выделяемых из государственного бюджета на социальные выплаты населению.

Отношение к полиграфу в нашей стране очень быстро меняется. За последнее время значительно участились обращения со стороны коммерческих компаний с просьбами организовать кадровые проверки сотрудников и кандидатов на работу с целью выявления так называемых «факторов риска», наличие которых не совместимо с работой в данной компании, или для оказания помощи при проведении служебных разбирательств. По всей вероятности, в дальнейшем эта тенденция будет только расти.

Сегодня в Российской Федерации наработан значительный опыт применения полиграфа в оперативно-разыскной деятельности, судопроизводстве, при работе с кадрами. Примеров эффективного использования полиграфа в целях установления истины по уголовному делу в российской процессуальной практике немало, причем она постоянно расширяется [4, с. 221].

В органах государственной гражданской службы так же проводятся тестирования с использованием полиграфа. Цель тестирования, такая же, как и в коммерческих организациях, — выявление лиц, несовместимых с данным видом работы.

Полиграф — высокоэффективное средство в борьбе с негативными явлениями в обществе. Он может использоваться во всех случаях, когда пересекаются две проблемы: сокрытие информации и получение ее. Причем, чем более негативными могут быть последствия для лица, скрывающего информацию, тем четче проявляются реакции при проведении полиграфного тестирования.

Главное концептуальное положение, лежащее в основе применения полиграфных устройств, состоит в том, что любое противоправное действие, как и информация о нем, отражается в степени нервно эмоционального напряжения человека. В ходе проведения исследования на теле человека размещаются датчики, регистрирующие изменения дыхания, пульса, кожно-гальванической реакции, электрического сопротивления кожи, артериального давления и т.д. Специалисты рассматривают полиграф не в качестве обнаружителя лжи, а в качестве средства для объективного сравнения и эмоционального взвешивания определенных тестовых вопросов. Полиграф регистрирует физиологические процессы, на основании чего делается вывод о наличии или отсутствии стрессового состояния у опрашиваемого, вызванного страхом обнаружить знания о совершенном преступлении.

Коррупция есть практически во всех странах. В России коррупция — это эпидемия и огромнейшая проблема. С ней можно и нужно бороться, но

эффективная борьба возможна только в том случае, если она будет системная и подключены к ней будут совершенно все структуры государственной власти и общественности, так считают исследователи [4, 219; 9, с. 191; 12, с. 536; 13, с. 501].

Таким образом, подводя итог, можно сделать следующие выводы.

Использование полиграфа при борьбе с коррупцией может помочь, только если использовать его на всех этапах деятельности по борьбе с коррупцией, а именно:

- 1) использование полиграфа на этапах отбора сотрудников в подразделения по борьбе с коррупцией;
- 2) регулярная проверка сотрудников (не реже 3—4 раз в год) с помощью полиграфа на предмет устойчивости к коррупции;
- 3) расследование всех коррупционных дел с помощью полиграфа.

Литература

1. Егоров, С. Ю. Карибский кризис — как один из этапов утверждения СССР в Латинской Америке / С. Ю. Егоров // Гуманитарные науки в современном образовании: проблемы, решения, перспективы развития : сб. науч. трудов. — М. : МЭСИ, 2014.
2. Ермолов, А. Ю. Лабиринты модернизации / А. Ю. Ермолов // Российская история. — 2014. — № 1.
3. Завражин, А. В. Логика / А. В. Завражин. — М. : МЭСИ, 2013.
4. История Отечественного государства и права : учеб. пособие / под ред. Т. В. Карпенковой. — М. : МИЭП, 2011.
5. Карпенкова, Т. В. Кардинальные изменения в мире, вызванные распадом СССР / Т. В. Карпенкова // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. — 2013. — № 4.
6. Корнилова, И. М. Высшее образование в России в 1990-е гг. XX в. / И. М. Корнилова // Вестник Бурятского государственного университета. — 2008. — № 7.
7. Косорукова, М. И. Московское училище на Остоженке — важный этап становления коммерческого образования в России / М. И. Косорукова // Преподаватель XXI век. — 2013. — Т. 1. — № 4.
8. Косорукова, М. И. Культура России на рубеже XX—XXI вв.: тенденции и перспективы (Общая характеристика) / М. И. Косорукова // в сб.: Гуманитарные науки в современном образовании: проблемы, решения, перспективы развития сборник научных трудов. — М. : МЭСИ, 2014.
9. Косорукова, М. И. Культурное наследие России как ресурс ее возрождения и развития / М. И. Косорукова // Наука и школа МПГУ. — 2013. — № 6.
10. Kremlin. ru.
11. Отечественная история (конец XIX — начало XXI вв.) : курс лекций / под ред. А. А. Сазонова. — М. : Книжный мир, 2010.
12. Осавелюк, А. М. Конституционное право зарубежных стран / А. М. Осавелюк. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
13. Прудников, М. Н. История государства и права зарубежных стран / М. Н. Прудников. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009.
14. Парамонова, Т. Н. Маркетинг : учеб. пособие / Т. Н. Парамонова, И. Н. Красюк. — М. : КНОРУС, 2014.

15. Рузанов, С. А. Особенности развития политического процесса 1994—1999 гг. и их влияние на эволюцию социального протеста в российском обществе / С. А. Рузанов // Право и образование. — 2014. — № 10.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9

© Васина В. П.

— студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II¹

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ КОДЕКСА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Кодекс административного судопроизводства РФ был принят 8 марта 2015 г. В данной статье будет рассмотрено, как именно он повлиял на российское законодательство, что принес нового и что, впоследствии, изменится?

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство.

© Vasina V.

— a student of the Law Institute of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION AFTER THE ADOPTION OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE JUSTICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The code of administrative procedure of the Russian Federation was adopted on 8 March 2015. In this article we will consider how he influenced the Russian law, which brought new and what, subsequently, will change?

Keywords: administrative justice, administrative proceedings.

Прежде чем начать говорить о перспективах развития института административной юстиции России после принятия Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации (далее — КАС РФ), необходимо для начала понять, что же такое административная юстиция, как

¹ Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Теория права и конституционное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II О. И.Мамина.

она зародилась в России, как был принят Кодекс.

Вопрос об определении и содержании термина «административная юстиция», возникнув в юридической науке еще в XIX в., до сих пор еще не получил своего разрешения. Одно из классических научных определений понятия предложено Д. М. Чечотом: это порядок рассмотрения и разрешения в судебной процессуальной форме споров, возникающих в сфере административного управления между гражданами или юридическими лицами, с одной стороны, и административными органами — с другой¹.

В России долгое время не было административной юстиции, как планомерно задуманного и специально осуществленного института. В конце XIX — начале XX вв. роль высшего административного суда играл Правительствующий Сенат, нуждавшийся в коренном реформировании. Проведенная в декабре 1916 г. реформа Сената представляла несомненную ценность для образования в России высшего органа административной юстиции, отвечающему своему судебному назначению. Несмотря на то что реформа не превратила Сенат в главенствующий орган административной юстиции в том виде, к которому мы привыкли сейчас, нельзя не оценить его вклад в развитии института административной юстиции в России.

Говоря же о более современном положении дел, нельзя не дать краткое описание всех сложностей, с которым столкнулось российское законодательство на пути принятия КАС РФ.

В 1994 г. в плане законодательной работы Государственной Думы значился проект федерального закона «Об административной юстиции», работа над которым, однако, была приостановлена. В ноябре 2000 г. разработанный Верховным Судом РФ проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», одобренный лично Президентом, был принят в первом чтении. За это время под эгидой Верховного Суда РФ было подготовлено процессуальное продолжение проекта под рабочим названием «Кодекс административного судопроизводства». Кодекс в декабре 2002 г. был представлен Президенту РФ и остался на проработке в Администрации Президента.

27 марта 2003 г. проект КАС РФ был рассмотрен и обсужден на заседании Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия, а сентябре того же года по поручению руководителя Администрации Президента РФ Кодекс с учетом поступивших замечаний был доработан, но на какое-то время работы по его принятию были приостановлены.

В конце марта 2013 г. проект КАС РФ был опубликован. В рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России на 2013—2020 годы» 8 марта 2015 г. он был принят (вступил в силу с 15 сентября 2015 г., за исключением отдельных положений, вступающих в

¹ Чечот Д. М. Административная юстиция. Теоретические проблемы. Л., 1973. С. 28.

силу в иные сроки)¹.

Кодекс регулирует порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом РФ, судами общей юрисдикции административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел:

— об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части;

— об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих;

— об оспаривании решений, действий (бездействия) некоммерческих организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемых организаций;

— об оспаривании решений, действий (бездействия) квалификационных коллегий судей;

— об оспаривании решений, действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи и экзаменационных комиссий субъектов РФ по приему квалификационного экзамена на должность судьи;

— о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации;

— о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым судами общей юрисдикции, или права на исполнение судебного акта суда общей юрисдикции в разумный срок.

— о приостановлении деятельности или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения, другого общественного объединения, религиозной и иной некоммерческой организации, а также о запрете деятельности общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра;

— о прекращении деятельности средств массовой информации;

— о взыскании денежных сумм в счет уплаты установленных законом обязательных платежей и санкций с физических лиц;

— о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащих депортации или передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором РФ о реад-

¹ Мамина О. И. Принятие Кодекса административного судопроизводства РФ как шаг к формированию административной юстиции в России // Вестник Юридического института МИИТ. 2015.

№ 2 (10). С. 139—148.

миссии, либо принимаемых Российской Федерацией иностранного гражданина или лица без гражданства, переданных иностранным государством Российской Федерации в соответствии с международным договором РФ о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в предназначенное для этого специальное учреждение, предусмотренное федеральным законом, регулирующим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, и о продлении срока пребывания иностранного гражданина в специальном учреждении;

— об установлении, о продлении, досрочном прекращении административного надзора, а также о частичной отмене или дополнении ранее установленных поднадзорному лицу административных ограничений;

— о госпитализации гражданина в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, в недобровольном порядке, о продлении срока госпитализации гражданина в недобровольном порядке или о психиатрическом освидетельствовании гражданина в недобровольном порядке;

— о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке;

— иные административные дела о госпитализации гражданина в медицинскую организацию непсихиатрического профиля в недобровольном порядке.

Зная, что именно регулирует КАС РФ, было бы не лишним и отметить то, что изменилось с его принятием в современном российском законодательстве, для это необходимо обратиться к Федеральному закону от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Главная цель, которая выдвигалась при разработке КАС РФ, — обеспечить равенство в административном процессе граждан и государственных органов. Несмотря на то что Кодекс примерно на 70% содержит нормы, которые уже присутствуют в российском законодательстве, в нем есть и ряд совершенно новых положений.

1. Появление новых лиц, участвующих в судебном процессе. В КАС РФ появился институт коллективных административных исков граждан в защиту прав и законных интересов группы лиц. Основания для обращения с таким иском можно найти в ст. 42 КАС РФ.

2. Требование о наличии высшего юридического образования представителей (ст. 55 КАС РФ). Данное правило резко контрастирует с положениями ГПК РФ, согласно которым представителем может быть любое дееспособное лицо (ст. 49 ГПК РФ). То же касается и АПК РФ, который ориентирован не на граждан, а на финансово более состоятельных субъектов — предпринимателей (ст. 59 АПК РФ).

3. Активная роль суда. Обеспечение равноправие сторон в администра-

тивном судопроизводстве связано с активной ролью суда, что выражено во введении мер процессуального принуждения, которых не было в ГПК РФ.

4. Увеличенные сроки рассмотрения исков. Например, увеличивается срок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов судами общей юрисдикции с одного до двух месяцев (ст. 213 КАС РФ). А также общий срок рассмотрения дел об оспаривании действий (бездействия) государственных и муниципальных органов, иных органов, организаций, наделенных отдельными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих — месяц вместо 10 дней по ГПК РФ (ст. 226 КАС РФ).

5. Упрощенное письменное производство. Возможность рассмотрения административного дела судом в порядке упрощенного (письменного) производства — без проведения устного разбирательства и присутствия сторон в зале заседания (разд. V КАС РФ). Судом исследуются только доказательства в письменной форме (например, отзыв, объяснения и возражения на иск, заключение прокурора) (ст. 291).

6. Коллегиальное рассмотрение дел. В отличие от ГПК РФ особенно сложные споры уже в суде первой инстанции рассматриваются коллегиально (ст. 29 КАС РФ). Суды апелляционной инстанции рассматривают дела коллегиально в составе трех судей (ч. 3 ст. 29 КАС РФ).

7. Жесткие меры процессуального принуждения. В отличие от ГПК РФ в КАС РФ предусмотрен широкий спектр мер процессуального принуждения, характерных скорее не для гражданского, а уголовного законодательства и КоАП РФ (например, к любому лицу теперь может применяться привод силами судебных приставов (ст. 120 КАС РФ). По ГПК РФ привод может применяться только к надлежащим образом извещенному свидетелю, который повторно не явился на заседание).

8. Ограничение права на обжалование результатов выборов. Теперь гражданин имеет право оспаривать решения, действия и бездействие государственных и муниципальных органов, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица только в том случае, если были нарушены именно (!) его права.

9. Приостановление деятельности, запрет, ликвидация общественных объединений. Отдельная гл. 27 КАС РФ посвящена вопросам приостановления деятельности, ликвидации и запрета деятельности некоммерческих организаций, политических партий, религиозных организаций и прочих общественных объединений и прекращении деятельности средств массовой информации, однако никаких особо значимых изменений в ней нет — глава в адаптированном виде содержит общие нормы ГПК РФ¹.

Оценивая КАС РФ, можно заметить, что основная его часть заимствована из ГПК РФ с незначительными и порой весьма спорными нововведе-

¹ URL: <http://www.garant.ru/article/615444/>

ниями. По сути, ничего нового КАС РФ не внес в законодательство РФ, ведь если статьи отсутствовали в ГПК РФ, они могут быть обнаружены в КоАП РФ или УК РФ.

Из всего это можно сделать вывод, что создатели КАС РФ провели колоссальную работу: пересмотрели все законодательство РФ и, фактически, провели его кодификацию, внося в КАС РФ как лучшие правовые нормы, присутствовавшие в законодательстве РФ раньше, так и новые, более современные.

Говорить же о том, что в целом произойдет с Россией в связи с принятием КАС РФ — на данный момент кажется неразумным, ведь прошло немало времени с момента его принятия, а поэтому сделать соответствующие выводы не представляется возможным.

УДК 343:342.9

© Егорова С. Э.

— аспирант Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II

**ЗНАЧЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ 2004 ГОДА
ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ
ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Аннотация. Административная реформа — самая трудная в истории современной России — идет непрерывно и постепенно с 1991 г., с момента прекращения советского общественного и государственного строя и преобразования социалистической плановой экономики в рыночную. Революционный образ действий по преобразованию России предполагал коренную перестройку всего государственного механизма. Отсюда — формирование новой системы законодательной власти и проведение судебной реформы, которая продолжается и по сей день.

Ключевые слова: административная реформа, федеральные органы исполнительной власти, федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства.

© Egorov S.

— graduate of the Legal Institute of Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

**THE IMPORTANCE OF ADMINISTRATIVE REFORM IN 2004
TO IMPROVE THE SYSTEM OF FEDERAL
BODIES OF EXECUTIVE POWER**

Abstract. Administrative reform — the most difficult in the history of modern Russia — goes continuously and gradually from 1991, since the cessation of Soviet social and political system and transform the socialist planned economy to market economy. A revolutionary way to transform Russia suggested a radical restructuring of the state mechanism. Hence the formation of a new system of legislative power and conducting of judicial reform, which continues to this day.

Keywords: administrative reform, Federal Executive authorities, Federal ministries, Federal services, Federal agencies.

Идея необходимости проведения административной реформы, в частности, преобразования системы федеральных органов исполнительной

власти, в России неоднократно обсуждалась еще в конце 1990-х гг., но лишь в 2004 г. была реализована. Настала пора приступить к реорганизации государственного управления и, прежде всего, исполнительной власти¹.

Основная цель реформы заключается в построении новой структуры федеральных органов исполнительной власти, и, соответственно, перераспределении между составляющими органа власти функций и полномочий для более эффективной работы системы государственного управления, сокращения некоторых функций и полномочий, централизации управления.

Исполнительные органы государственной власти до реформирования в организационно-правовом смысле представляли собой самостоятельные звенья власти, неподчиняющиеся между собой. Деятельность органов исполнительной власти была построена в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, правовыми актами Президента и Правительства РФ. Работа указанных органов реализовывалась согласно вверенным функциям в отношении той или иной отрасли. Одновременно органы исполнительной власти осуществляли нормативно-правовое регулирование, правоприменительную деятельность, контроль и надзор. В своей деятельности органы власти разрабатывали приказы, инструкции, распоряжения.

До реформирования исполнительную ветвь власти представляли:

- федеральные министерства;
- государственные комитеты;
- федеральные агентства;
- федеральные комиссии;
- федеральные надзоры.

Федеральные министерства представляли собой федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие виды деятельности, связанные с проведением государственной политики в установленных сферах, осуществление управления в областях своей компетенции.

Государственные комитеты, федеральные комиссии представляли собой федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие межотраслевую координацию по компетентным вопросам. Кроме того, государственные комитеты и федеральные комиссии осуществляли функциональное регулирование в конкретно-определенной сфере деятельности.

Федеральные службы, агентства, надзор — это федеральные органы власти, осуществляющие специальные функции в определенных сферах.

Однако при такой структуре органов исполнительной власти их система была неупорядочена, органы не соподчинялись друг другу, полномочия дублировались — система была неуправляема. Необходимо было скоррек-

¹ Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 29.

тировать правовое положение органов исполнительной власти.

Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» заложил правовую основу осуществления мер по совершенствованию системы органов исполнительной власти. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» положено начало реформирования федеральных органов исполнительной власти.

Из шести существующих звеньев исполнительной ветви власти стали действовать три звена:

- федеральные министерства;
- федеральные службы;
- федеральные агентства.

Федеральные министерства — органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности. Федеральному министерству подведомственны определенные федеральные службы, агентства, в отношении которых оно осуществляет координацию и контроль их деятельности. Каждое министерство возглавляет министр, который является членом Правительства РФ. Федеральный министр имеет право вносить в Правительство РФ по представлению руководителя федеральной службы либо федерального агентства проекты положений об этом органе, а также проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к федеральным службам и агентствам, находящимся в его ведении. Особая группа полномочий федерального министра образуется в отношении соответствующих государственных внебюджетных фондов в связи с тем, что на федеральное министерство возложена координация их деятельности.

Федеральные службы — органы исполнительной власти, осуществляющие функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, обеспечения общественной безопасности. Осуществляя функции по контролю и надзору, федеральная служба осуществляет определенные действия за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения. Кроме того, федеральной службой контролируется выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления лицензий на осуществление определенных видов деятельности, а также конкретных действий юридическим и физическим лицам. Также в компетенцию службы входит регистрация актов, документов, прав, объектов и издание индивидуальных правовых актов. Федеральная служба не

вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ, а федеральная служба по надзору — также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральные агентства — федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Под функциями по управлению государственным имуществом понимается осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что административная реформа 2004 г., в частности Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г., является важным этапом в истории функционирования федеральных органов исполнительной власти и имеет большое значение в преобразовании этой вертикали власти, так как существенно скорректировано правовое положение федеральных органов исполнительной власти, образована новая система и структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства, функции контроля и надзора — на федеральные службы, функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом — на федеральные агентства.

ИНВЕСТИЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 346.542

© Ананенко А. О.

— студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II¹

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЕКТОВ, ВЫПОЛНЕННЫХ В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация. Сегодня Россия как никогда нуждается в модернизации и создании новой транспортной инфраструктуры с применением инновационных технологий: нужны новые железные дороги и портовые терминалы, автомобильные магистрали и развязки. Реализация таких глобальных проектов возможна только при поддержке государства и взаимодействии с бизнесом на условиях государственно-частного партнерства. Международные инвесторы, строительные компании и финансовые организации готовы оказать содействие в реализации этих проектов, но существует необходимость в выработке общих правил взаимодействия государства с бизнесом. Нужно определить — в каких формах видится участие частных организаций в развитии транспортной составляющей российской экономики, какие обязательства будут возложены на каждую из сторон.

Ключевые слова: инвестиции, государственные проекты, партнерство, экономика, бизнес.

© Ananenko A.

— a student of the Law Institute of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

PROBLEMS IMPLEMENTATION OF INVESTMENT PROJECTS CARRIED OUT IN THE FRAMEWORK OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

Abstract. Today Russia more than ever needs of modernization and the creation of new transport infrastructure with the using of innovative technologies: it needs of new railways and port terminals, highways and interchanges. Realization of such global projects is possible only with the

¹ Научный руководитель — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Таможенное право и организация таможенного дела» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II А. В. Власов.

support of the state and the interaction with the business in terms of public-private partnership. International investors, building companies and financial organizations are ready to assist in the realization of these projects, but there is a need to develop common rules of interaction between the state with the business. It is necessary to determine — in what forms the participation of private companies is traced in the development of the transport component of the Russian economy, which obligations will be borne by each party.

Keywords. investments, government projects, partnership, economy, business.

В настоящее время в России ни в законодательстве, ни в научной литературе не выработано единого подхода к терминологии в отношении государственного частного партнерства (далее — ГЧП). Для обозначения данного явления используются такие термины, как «государственно-частное партнерство», «частногосударственное партнерство», «публично-частное партнерство» и «частнопубличное партнерство».

В мировом сообществе чаще используется английская аббревиатура «PPP» от словосочетания *Public Private Partnership*.

В широком смысле ГЧП может рассматриваться как любое сотрудничество государства и бизнеса.

В более узком смысле ГЧП — определенный тип отношений между государством и частным инвестором на оговоренных условиях, действующий ограниченный период времени, с разделением рисков, и как правило, для реализации проектного финансирования в сфере инфраструктуры или оказания услуг¹.

В тексте Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года употребляется термин «частногосударственное партнерство», что подразумевает усиление роли именно частной составляющей такого взаимоотношения в будущем.

ГЧП рассматривается как конкретные проекты, реализуемые совместно государственными органами и частными компаниями на объектах федеральной, региональной и муниципальной собственности.

Законодательная база, регулирующая положения о ГЧП, обширная, но при этом отсутствует централизованная правовая система, что существенно затрудняет регулирование отношений в рамках ГЧП. Отсутствие закона о ГЧП не позволяет определить особенности отношений ГЧП, а отсутствие закрепленных законодательством форм партнерства не позволяет учесть интересы сторон в полном объеме.

В российском законодательстве предусмотрены следующие механизмы ГЧП.

Особые экономические зоны (ОЭЗ) — предусматривают формирование

¹ Варнавский В. Г., Клименко А. В., Королев В. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2010. С. 34.

точек роста на специально выделенных территориях за счет привлечения инвестиций на льготных условиях. Механизм ОЭЗ предполагает преференции по трем направлениям: налоговые и таможенные льготы, государственное финансирование инфраструктуры, снижение административных барьеров.

Однако в России определена слишком жесткая типизация ОЭЗ, предусмотренная отдельным законом, что сильно ограничивает возможности формирования эффективных кластеров. Имеющееся законодательство не позволяет формировать такие естественные цепочки. Кроме того по мировым меркам российские ОЭЗ обладают относительно малыми налоговыми льготами, поэтому не очень привлекательны для глобальных инвесторов. Фактически, государство снижает только региональные и местные налоги, что делает этот инструмент менее интересным для субъектов РФ.

Стоит отметить, что законодательство никак не регламентирует отбор резидентов (инвесторов) в создаваемую ОЭЗ и распределение между ними земельных участков. Это создает почву для коррупции и вызывает недоверие у потенциальных инвесторов. Причем никаких формальных гарантий и преимуществ не имеют даже инвесторы, подписавшие соглашение о намерениях на стадии разработки заявки.

Помимо федеральных ОЭЗ следует упомянуть и идею ОЭЗ регионального и муниципального уровня. Как отмечалось выше, основные налоговые льготы федеральное законодательство об ОЭЗ предполагает предоставлять за счет региональных и местных бюджетов. Основной вклад федерального центра — софинансирование строительства инфраструктуры и таможенные льготы. Кроме того, ОЭЗ федерального типа имеют более сильную имиджевую компоненту. Таким образом, регионы могут без существенных потерь самостоятельно создавать ОЭЗ, для чего нет необходимости побеждать на федеральном конкурсе. Это наиболее актуально для проектов, не подразумевающих больших вложений в базовую инфраструктуру, крупных закупок импортного оборудования и уже имеющих потенциальных инвесторов.

Инвестиционный фонд Российской Федерации. Данный инструмент создан для реализации инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях частногосударственного партнерства. Размер средств, которые предполагается распределять через этот механизм, довольно велик. Распределение средств осуществляется централизованно и на конкурсной основе.

Однако механизм инвестиционного фонда, как и ОЭЗ, пока далек от совершенства.

Установленная планка минимального размера инвестиций отсекает от этого инструмента многие важные инфраструктурные проекты.

В настоящее время государство, обычно, обеспечивает за счет инвестиционного фонда не более 25% общего объема инвестиций победивших на конкурсе проектов. Такая поддержка скорее похожа на дополнительное

дешевое финансирование для существующих проектов, чем на стартовый импульс для новых, масштабных и критически важных задач. Представляется, что фактический уровень бюджетного финансирования стоило бы поднять до диапазона в 40—60% в зависимости от характера проекта.

Необходимо отметить, что процедура конкурсного отбора заявок на получение средств инвестиционного фонда имеет большой простор для субъективизма. Ни законодательство об инвестиционном фонде, ни положение о данной комиссии не предусматривают четких критериев принятия решений.

Концессии — это передача коммерческой организации объекта государственной или муниципальной собственности для строительства, модернизации, реконструкции, эксплуатации, управления, обслуживания и т.д. на закрепленных в договоре условиях. При передаче имущества в концессию обязательным является использование конкурсного механизма.

Преимуществами использования данного инструмента являются возможность привлечения частных инвестиций, внедрение современных управленческих технологий, создание элементов конкуренции в монопольных сегментах.

В то же время пока уровень готовности российской государственной системы к практическому внедрению этого прогрессивного инструмента не очень высок.

До сих пор отсутствуют многие важные механизмы реализации Федерального закона «О концессионных соглашениях», который сам по себе носит лишь рамочный характер. Кроме того, в настоящее время отсутствует сбалансированный механизм разделения рисков, гарантирующий концессионеру возврат вложенных инвестиций и извлечения рыночной нормы прибыли.

На региональном уровне развитие концессий сдерживается не только отсутствием соответствующей нормативной базы, но и неготовностью собственника к передаче прав на свои объекты частному бизнесу. Отсутствуют понятные процедуры такой передачи, остро ощущается техническая неготовность элементов такой передачи (регистрация прав собственности, инвентарная оценка таких объектов, кадастровые планы земельных участков и т.д.).

Вызывают серьезные сомнения честность проведения концессионных конкурсов и последующее выполнение оговоренных условий. Эти проблемы можно решить за счет качественной проработки конкурсного механизма, а также наличия на рынке достаточного количества компаний, имеющих необходимые опыт и ресурсы.

Итак, государственночастное партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о ГЧП, в целях привлечения в экономику частных инвестиций,

обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей обусловлено полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Проблемы реализации механизмов ГЧП в России. Выше были выделены существующие проблемы реализации в России отдельных механизмов ГЧП. Однако существуют общие и частные проблемы, влияющие на партнерство между государством и бизнесом, в том числе и в форме ГЧП.

Транспортная стратегия до 2020 года, как основная форма партнерства, определяет концессии, прежде всего в сфере платных дорог, железнодорожного строительства, развития аэропортов, городского общественного транспорта. Такие механизмы выделены в Федеральных законах «О концессионных соглашениях» и «О платных автомобильных дорогах». В частности, устанавливаются дополнительные гарантии для инвесторов, участвующих в финансировании проектов по строительству, реконструкции и эксплуатации платных автодорог.

Общий механизм осуществления совместного финансирования и распределения функций государства и бизнеса в таких проектах осуществляется по следующей схеме:

- государство, как правило, отвечает за строительство инфраструктурных объектов;
- бизнес — за строительство непосредственно объектов транспортной инфраструктуры.

Кроме того, в рамках партнерства государство может заниматься выделением земли, подготовкой участка к инвестициям и организацией режима особого благоприятствования в виде всевозможных преференций.

Таким образом, внедрение ГЧП в России сталкивается с рядом проблем:

- правовые (отсутствие необходимой нормативной базы функционирования ГЧП);
- экономические (неразвитость рыночных отношений) и управленческие (слабое знакомство государственной бюрократии с принципами ГЧП и отсутствие у большинства чиновников профессиональной правовой подготовки для разработки соответствующих контрактов в данной области);
- существование политических условий для реализации партнерских отношений власти и бизнеса в нашей стране, и в какой мере они к этому предрасполагают.

Сказанное выше не говорит о том, что в России отсутствуют примеры позитивного сотрудничества власти и бизнеса. В этом качестве можно привести естественные монополии, некоторые крупные корпорации в сфере энергетики, которые давно и вполне осознанно идут на кооперацию с федеральным правительством и его ведомствами, органами власти субъектов РФ в различных сферах и при реализации национальных проектов.

Особо следует отметить деятельность ОАО «РЖД» в этом направлении. В качестве примера можно привести следующие инвестиционные проекты:

— «Организация скоростного движения пассажирских поездов на участке Санкт-Петербург—Хельсинки», государственные инвестиции в который составили в 2009—2011 гг. 28 млрд руб.;

— «Реконструкция участка Оунэ-Высокогорная со строительством нового Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре-Советская Гавань», государственная поддержка которого в 2009—2012 гг. составила 17,6 млрд руб.

Компания активно участвует в разработке федеральных целевых программ. В ответ на это государство оказывает помощь и существенную поддержку этим корпорациям в продвижении их интересов за рубежом, заключению контрактов и экономической экспансии в других странах.

Инвестирование в транспортную инфраструктуру будет зависеть от местных инициатив, от возможностей в привлечении финансовых средств, происходящих главным образом из региональных и федеральных программ.

Каждый регион должен быть заинтересован как в разработке реальной концепции развития транспортно-логистической системы, так и в создании программы ее реализации.

В качестве вариантов решения существующих проблем следует обратить внимание на некоторые принципиальные действия со стороны участников ГЧП.

Итак, направлениями государственной деятельности в сфере ГЧП являются:

— переход от избыточного уклона в сторону политических деклараций и PR к четкой ориентации на реальные экономические эффекты и к увеличению масштабов применения основных инструментов структурной политики;

— рассмотрение механизмов ГЧП как взаимосвязанных элементов экономической политики. В настоящее время, например, присвоение статуса ОЭЗ или выделение финансирования из инвестиционного фонда трактуются скорее как разовый бонус для соответствующего региона, а не как часть комплексной государственной политики;

— разработка единой нормативной базы, регулирующей ГЧП;

— перевод опыта федерального уровня на региональный уровень;

— снятие избыточных ограничений и требований;

— обеспечение дальнейшего снижения коррупционной емкости инструментов структурной политики прежде всего при проведении конкурсов и отборе заявок.

Со стороны бизнеса необходимо учитывать неразвитость российского бизнеса, что проявляется в его стремлении к получению собственности, а не к предпринимательской активности как таковой. В погоне за прибылью бизнес вкладывает мало средств в инвестиции, обеспечение систем безопасности, снижает издержки на подготовку персонала.

Как крупный, так и средний и малый бизнес, демонстрируют стремле-

ние в основном к получению прибыли, перераспределению средств федерального и региональных бюджетов, правительственных фондов, а не к инвестированию или иному участию в инфраструктурных проектах, имеющих особое значение для экономики страны.

УДК 346.542

© Ананенко А. О.

— студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II¹

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию вопроса правового регулирования инвестиционных отношений. Автор попытался раскрыть данную тему по следующим направлениям: история развития инвестиционных отношений; определение понятия инвестиционных отношений; основные правовые акты, регулирующие инвестиционные отношения в Российской Федерации на современном этапе; современные инвестиционные проекты строительства железных дорог в Российской Федерации.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционная деятельность, инвестиционный климат, правовое регулирование инвестиций.

© Ananenko A.

— a student of the Law Institute of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

THE ISSUES OF LEGAL REGULATION OF INVESTMENT RELATIONS

Abstract. This article focuses on studying of the legal regulation question of investment relations. The author tried to reveal the theme in these ways: the history of development of investment relations; the definition of investment relations; the main legal acts regulating investment relations in the Russian Federation at the present stage; the modern investment projects for the construction of railways in the Russian Federation.

Keywords: investments, investment activity, investment climate, the legal regulation of investment.

Возникновение инвестиционных отношений связано с развитием в России капиталистического способа производства, (мануфактура, развитие производственных предприятий, в которых «...капитал занимает одновременно многих: и государство, и собственников производства как рабо-

¹ Научный руководитель — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Транспортное право и административное право» Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II И. Ю. Целовальникова.

тодателей, и рабочих, и потребителей производимых услуг ...»)¹. Собственник предприятия имел перед собой основную цель — получение прибыли.

Инвестиционные отношения — отношения, основной характер возникновения которых неотрывно связан с определенным уровнем развития рыночных отношений.

Инвестиционные правоотношения — это такие общественные отношения, участники которых наделены субъективными правами и юридическими обязанностями, обеспеченными государством.

Период возникновения отечественных инвестиционных отношений не совпадает со временем начала их правового регулирования. Правовое регулирование возникает тогда, когда государство приходит к выводу, о том, что в них есть необходимость, и только тогда инвестиционные отношения становятся правоотношениями.

Инвестиционные отношения имеют два направления: внутренний и внешний (иностранное).

Внутренние — это когда инвесторами выступает само государство, либо привлекаются частные партнеры, бизнес которых находится на территории данного государства, и они сами являются гражданами этого государства.

Время возникновения в России иностранных инвестиций и их правового регулирования — середина XVI в. Иностранные инвестиции появились на основе правовых актов Российского государства. Таким образом, их возникновение на российской территории носит субъективный характер, в отличие от объективного характера возникновения отечественных инвестиций.

Период возникновения иностранных инвестиций совпадает со временем начала их правового регулирования.

Задача государства — применяя инструменты правового регулирования на каждом отрезке времени, искать и находить оптимальный уровень и направление движения потоков иностранных инвестиций без ущерба для развития отечественной промышленности и выполнения государством своих социальных обязательств.

Одним из основных принципов политики в отношении иностранных инвестиций может стать правило, нашедшее отражение в работах С. Ю. Витте, по мнению которого, не следует допускать приток потребительских благ, вырабатываемых странами с уже развитой промышленностью. Следует привлекать производственные капиталы, тем самым создавая промышленное могущество России.

Основные формы правового регулирования государством инвестиционных отношений: создание благоприятных условий для развития инвестиций и непосредственное участие государства в инвестиционной дея-

¹ Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. М., 1969. С. 333.

тельности.

В конце XVII и с середины 20-х гг. XX столетия, а также в условиях современного мирового финансово-экономического кризиса наблюдается увеличение непосредственного участия государства в инвестиционной деятельности.

С 20-х гг. XVIII в., в период нэпа, а также с конца 1980-х гг. государство делает акцент на частную инициативу и сосредоточивает свои усилия на развитии благоприятных условий для развития инвестиций.

Заглянув в историю развития инвестиционных отношений в России, можно сделать ряд выводов, а именно:

— участие государства в инвестиционной деятельности связан в истории России либо с решением задач преодоления кризиса в экономическом развитии, т.е. происходит в случаях ухудшения экономических, внутри- и внешнеполитических факторов (например, с войной и революцией, с мировым кризисом, сменой политического режима, обострением международного положения);

— по мере стабилизации государство возвращается к правовому регулированию в форме создания благоприятных условий для инвестиционной деятельности, как наиболее благоприятной для развития частной инициативы.

Для определения понятия инвестиционных отношений необходимо определить их признаки.

К родовым признакам инвестиционных отношений относятся:

— взаимосвязь в них организационных и имущественных элементов;
— сбалансированный учет публичных и частных интересов в процессе осуществления инвестирования;

— непосредственное участие в инвестировании субъектов хозяйствования (в роли инвесторов, исполнителей, посредников, финансовых учреждений, предоставляющих средства для инвестирования).

Видовыми признакам отношений по инвестированию являются:

— присутствие особого субъекта — инвестора со обязательными гарантиями;

— первостепенная роль государственного регулирования.

Более четко основные признаки инвестиционных отношений можно определить следующим образом: их комплексный характер, управление инвестиционным процессом; заключение соответствующих договоров, направленных на реализацию инвестиций, контроль за их выполнением; наличие имущественных элементов (собственно вложение инвестиций, создание новых объектов, выпуск новой продукции и т.п.); возможное применении различных форм инвестирования — правовых (корпоративной и договорной) и экономико-правовых (концессионной, лизинговой, инновационной, капитального строительства и др.).

Обобщив эти признаки, можно предложить следующее определение инвестиционных отношений.

Инвестиционные отношения — это разновидность хозяйственных отношений, возникающих между инвестором и другими участниками инвестиционного процесса по подготовке, реализации инвестиций и получению определенного социально-экономического эффекта с целью удовлетворения частных интересов участников инвестирования и публичных интересов, для обеспечения сбалансированного учета которых (интересов) применяется значительный уровень государственного регулирования.

Инвестиционные отношения в силу своего двойственного характера правового регулирования одновременно находятся как в частноправовой, так и в публично-правовой сфере.

Как отмечает профессор А. Г. Богатырев, «отношения, возникающие в инвестиционном процессе — это отношения, связанные с инвестированием в производство материальных и духовных благ... в производство или инфраструктуру, представляющие собой непрерывный циклический процесс»¹.

В. Н. Лисица также определяет, инвестиционные правоотношения как «урегулированные нормами международного и национального права общественные отношения, в рамках которых осуществляется инвестиционная деятельность»².

Однако следует понимать, что инвестиционные правоотношения представляют собой предмет правового регулирования не только национально-правовой системы, но и системы международных отношений как в области международного частного, так и международного публичного права.

Поэтому, на наш взгляд, наиболее обоснованной может считаться научная позиция, определяющая инвестиционные отношения как предмета комплексного нормативного образования особой сферы общественных отношений, учитывающей как публичные, так и частные аспекты, в рамках системы права.

Инвестиционное право — это комплексное нормативное образование. Предметом его являются одновременно как публично-правовые, так и частноправовые инвестиционные отношения.

Это обстоятельство приводит к мысли о комплексном характере метода правового регулирования инвестиционного права, который вытекает непосредственно из комплексного характера инвестиционных отношений.

Общественные отношения, входящие в предмет правового регулирования инвестиционного права, с одной стороны, определены юридическим равенством сторон в инвестиционных договорах, а с другой — властно-управленческим характером государственного регулирования инвестици-

¹ Богатырев А. Г. Правовое регулирование инвестиционных отношений (вопросы теории и практики). М. : Экон-Информ, 2012. С. 7.

² Лисица В. И. Правовое регулирование инвестиционных отношений: теория, законодательство и практика применения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Новосибирск, 2010. С. 9.

онной деятельности и инвестиционной политики.

Данная характеристика определяет необходимость применения в регулировании инвестиционных правоотношений метода комплексного характера, связывающего в себе средства диспозитивного и императивного правового воздействия.

В теории права и в инвестиционном праве в частности можно определить основные и дополнительные способы правового регулирования.

К основным способам правового регулирования необходимо отнести: дозволение — предоставление лицам права на собственные активные действия; запрещение — возложение на лиц обязанности воздержаться от совершения определенных действий; позитивное обязывание — возложение на лиц обязанности к активному поведению.

Таким образом, для инвестиционного права характерен метод сочетания публично-правового и частноправового регулирования.

Инвестиционное право представляет собой сложное комплексное образование, имеющее предметом правового регулирования совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе публично-правового осуществления инвестиционной деятельности на основе частноправовых договорных отношений как на международном, так и на национальном уровне законодательного правового регулирования.

В рамках данной статьи хотелось бы в качестве примера инвестиционных отношений привести варианты инвестиционных проектов строительства железных дорог с участием зарубежных инвесторов и государства.

В 2000 г. была разработана и утверждена Стратегия развития российских железных дорог, рассчитанная до 2030 года. До сегодняшнего дня условия продвижения плана Стратегии всегда были сложны. Кризисы, экономические трудности не способствовали быстрому росту общей протяженности железнодорожного полотна в России. Если к 1992 г. общая длина стальных путей составляла 87 тыс. км, то за следующие 15 лет в результате строительства новых железных дорог общегосударственная сеть увеличилась всего на 9 тыс. км.

Особенно важным является строительство железной дороги на юге, на Дальнем Востоке и в Сибири. Тесные дружественные отношения с Китаем и ослабление партнерства с Европой привели к тому, что сегодня подписан российско-китайский договор о 10-миллиардных инвестициях Поднебесной в строительство скоростной железной дороги между Москвой и Пекином.

Стороны также подписали соглашение, по которому к 2018 г. (к чемпионату мира по футболу) построят 770-километровый участок, соединяющий Москву и Казань. Причем максимальная скорость поездов достигнет 400 км/ч.

Вторым примером может служить строительство железной дороги в обход Украины.

Учитывая, что железнодорожная ветка между Ростовской и Воронеж-

ской областями дважды пересекала российско-украинскую границу, было решено начать строительство железной дороги в обход Украины. Для этого задействовали железнодорожные войска, которые, по словам генерал-лейтенанта О. Косенка, начальника ГУЖВВС РФ, опережают график на 20, а на отдельных участках даже на 40%.

Четыре батальона механизации из трех военных округов (900 военных и больше 350 единиц техники) прокладывают участок протяженностью в 20 км. Такая оперативность позволит сдать полотно раньше запланированного на 2018 г. срока. А это особенно важно в связи с ухудшившимися отношениями с Украиной и военными действиями на востоке соседней державы. Железнодорожная ветка Миллерово-Журавка позволит ездить из Ростова в Воронеж только по безопасной российской территории. Данный проект инвестируется государством.

Как известно, наши Север и Восток богаты полезными ископаемыми. Для удешевления перевозок добытого в ноябре 2011 г. проложили магистраль от Томмота до Якутска. А другой проект — строительство железнодорожного моста через Надым, осуществляет «Мосстрой-12» с помощью немецких инженеров компании DB International.

Это позволило быстрее и дешевле реализовывать проекты по обеспечению России минералами и сырьем, что очень важно в условиях экономических санкций.

Кстати, Стратегия предусматривает строительство железнодорожных путей к местам, где еще только осваиваются новые месторождения полезных ископаемых. Более того, подвижный состав и постройка железнодорожной инфраструктуры должны осуществляться лишь на отечественных предприятиях. Это поможет решить проблему занятости населения.

В национальных интересах нашей страны Стратегический план развития железнодорожной сети России предусматривает недопущение технологической и научно-технической зависимости от иностранных источников.

Именно для этого проводятся всесторонние фундаментальные и прикладные исследования силами российских специалистов.

Итогом может служить вывод о том, что в современной России инвестиционные отношения развиваются, несмотря на сложные внешние экономические отношения.

Наша страна открыта как для внешнего, так и для внутреннего бизнеса.

ЗДОРОВЫЙ ОБРАЗ ЖИЗНИ

УДК 615.8

© Журавлев Д. В.

— студент Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II¹

СПОРТИВНАЯ МЕТОДИКА БУБНОВСКОГО

Аннотация. В данной статье автор исследует особенности использования спортивной методики профессора Бубновского, которая в настоящее время используется для лечения позвоночника.

Ключевые слова: методика Бубновского, позвоночник, упражнения, лечение.

© Zhuravlev D.

— a student of the Law Institute
of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

SPORTS BUBNOVSKY'S METHOD

Abstract. In this article the author investigates the peculiarities of the use of sports techniques Professor Bubnovsky, which today is used for the treatment of the spine.

Keywords: Bubnovsky technique, the spine, exercises, treatment.

Врач психотерапевт Сергей Михайлович Бубновский разработал метод экстремальной лечебной физкультуры. Этот человек не понаслышке знает, что такое боль и ограничение движений. После автокатастрофы доктора списали его из активной жизни. Будучи безнадежным инвалидом, разработал Бубновский упражнения для позвоночника, и не только восстановил собственное здоровье, но и помог в дальнейшем тысячам больных с тяжелыми нарушениями опорно-двигательной системы.

Уникальный Метод Бубновского по восстановлению человеческого организма при заболеваниях позвоночника позволяет ставить человека на ноги. Его упражнения для позвоночника направлены на лечение таких болезней, с которыми не в состоянии справиться существующая школа здравоохранения. Популярный метод, принятый в ортодоксальной неврологии, способен лишь устранить боль. К сожалению, избавление только от

¹ Научный руководитель — кандидат педагогических наук, доцент О. Л. Постол.

боли не приводит к излечению болезней позвоночника.

Чтобы вернуть здоровье позвоночника Бубновский предложил занятия спортом. Этот метод он назвал «спорт для себя». В этот метод входят упражнения для позвоночника, связанные с движением и напряжением тех мышц, которые вовлечены в патологический процесс при болезнях позвоночника. Исходя из учения Бубновского, гиподинамия и гипокинезия являются пусковым механизмом большинства болезней позвоночника.

Множество проблем позвоночника являются следствием блокады мышечной ткани, а не изменений межпозвоночного диска, как это принято считать. Метод Бубновского подтвердил лечебное действие экстремальных нагрузок. Максимально допустимое упражнение для позвоночника следует выполнять, соблюдая дополнительные правила:

- правила дыхания;
- техника упражнений;
- правила повторения движений;
- включение дополнительных методов (массаж, мануальная терапия, бальнеологические процедуры).

В основании комплекса Бубновского лежит приведение в тонус мышечно-связочный аппарат, при котором ткани, которые получали недостаточно кислорода, включаются в процесс, напрягаются и попутно восстанавливают пораженные сосуды. Упражнение для позвоночника вызывает боль, которая с каждым занятием становится менее интенсивной. Причина болей позвоночника на 90% состоит в блокаде коротких глубоких мышц. Купировать ее возможно напряжением этих мышц на тренажерах.

У людей, страдающих болями в позвоночнике, дома должен быть турник или перекладина. Бубновский рекомендует больным не только висеть, чтобы снять компрессию. Для эффективности упражнение для позвоночника должно быть направлено на сокращение и ослабление. Поэтому при занятиях надо поднимать согнутые в коленях ноги и проговорить звук «ха-а» при выдохе. Часто первые 3—4 движения сопровождаются ноющей болью. В дальнейшем она исчезает.

Подъем прямых ног увеличивает лечебное влияние. Но чтобы сделать это упражнение для позвоночника, необходимо иметь натренированные мышцы пресса. Для ослабленных больных это упражнение Бубновский рекомендует выполнять на полу, лежа на спине и придерживаясь руками за опору. При болях эффективно обливание холодной водой (прием холодной ванны, душа) после зарядки. Холодное действие улучшает кровообращение в капиллярах, способствует снятию отечности тканей и оказывает сильное обезболивающее воздействие.

Комплекс Бубновского больше подходит людям с хроническими болями позвоночника. Людям с острой болью проводить занятия по данной методике рекомендуется с подготовленным специалистом. Метод Бубновского исключает лечение болевого синдрома разогревающими мазями и обезболивающими препаратами. Микроциркуляцию зоны позвоночника,

которая страдает от нехватки кислорода, восстанавливают шоковыми нагрузками.

Для избавления от болей в шейном отделе в комплекс Бубновского введены отжимания от пола, которые надо делать по 10 раз 15—20 подходов. Для физически неподготовленных или начинающих занятия по методике упражнение выполняется стоя на коленях. Можно выполнять движения с большим интервалом. При отжимании стараться напрягать мышцы спины. Выдох делают в верхней точке.

Если есть возможность заниматься в спортивном зале, то изнуряющие отжимания можно заменить. Выполняют следующий комплекс Бубновского:

1. Жим штанги, лежа на горизонтальной скамье 3 серии по 12—15 повторений при выдохе каждое движение. Выдох — это произношение звука «ха».

2. Разведение рук с гантелями в стороны, лежа на горизонтальной скамейке. При опускании или разведении рук в стороны локти надо немного согнуть, при сведении рук — выпрямить. Кроме того, выполняя упражнения на позвоночник, при разведении рук, кисти разворачивают мизинцами вниз.

3. Лежа на горизонтальной скамье, опускание штанги или гантели за голову, руки прямые. Поднимать при выдохе.

Еще упражнения на позвоночник, которые помогут избавиться от болей в шейном отделе:

1. Тяга гантели к груди. Исходное положение: правая нога согнута, опирается на лавочку, правая рука выпрямлена с упором на лавочку. Левая нога с упором в пол, левая рука подтягивает гантель к груди. После одного подхода положение рук и ног меняют. Выполняется по 12—15 раз, делать по 3—5 подходов на каждую руку.

2. Упражнение на тренажере — тяга блока к груди сверху. Выполняется по 12—15 раз, делается 3—5 подходов.

3. Поднимание рук с гантелями в стороны, лежа на горизонтальной скамье.

Для избавления от боли в грудном отделе рекомендуется выполнять следующие упражнения на позвоночник:

1. Разведение рук с гантелями.

2. Упражнение на тренажере бабочка: стоя подтягивание рук к груди, откинув голову.

3. Упражнение на тренажере обратная бабочка: подтягивание рук к груди из положения сидя.

Все упражнения на позвоночник выполняются сериями от 3 до 5 подходов по 10—12 повторений.

Чтобы избавиться от болей в пояснице рекомендуется следующие упражнения на позвоночник:

1. Упражнения на наклонной доске. Начинают с небольшого угла на-

клона. Голова должна быть в верхней точке, руки держаться за ручки тренажера, ноги прямые. Из этого положения надо подтянуть ноги к животу при выдохе. И при вдохе вернуться в исходное положение. Дыхание здесь играет болеутоляющую роль.

2. Жим штанги на горизонтальной скамье. При этом упражнении можно приподнимать таз. Таким образом, напрягаются мышцы поясничного отдела.

3. Упражнение на турнике. Можно поднимать как прямые ноги, так и согнутые в коленях. Выполнение упражнения 12 раз подряд достаточно, чтобы укрепить мышечный корсет. Простые висы на турнике не дают желаемого эффекта.

4. Отжимания на параллельных брусьях. С учетом физических возможностей и общего состояния пациента можно выполнить упражнение с грузом на поясе.

Преимущества:

✓ универсальный метод (эффективен не только для лечения, но и для реабилитации после операций и травм, а также профилактики заболеваний опорно-двигательного аппарата);

✓ запатентованный метод (наличие всех официальных разрешительных документов);

✓ безопасный метод лечения (без операций, применения лекарств и химических препаратов);

✓ отсутствие возрастных и половых ограничений;

✓ длительное профилактическое действие (регулярное прохождение лечебных курсов избавляет от болезней, снижает риск рецидива);

✓ общий оздоровительный эффект (повышение иммунитета, мышечного тонуса, коррекция веса и др.).

Недостатки:

✓ режимный процесс (необходимо полностью соблюдать предписанный режим лечения — регулярно посещать зал, качественно выполнять требуемые упражнения и инструкции врача);

✓ зависимость от времени, «медленное» действие (эффект от лечения становится заметным только через некоторое время).

Профессор Бубновский: *«Лучше медленно, но качественно избавляться от боли, восстанавливая полноценность опорно-двигательного аппарата, чем создавать иллюзию выздоровления вследствие химической блокады проводящих нервных путей».*

Источники

URL: <http://vashpozvonochnik.ru/sport/metodika-lecheniya-bubnovskogo/>

URL: <http://spina34.ru/methodology/about-the-method/>

URL: http://otzovik.com/reviews/lechenie_po_metodu_bubnovskogo

URL: <http://fitdoma.ru/fitness/kompleks-uprazhnenij-po-bubnovskomu-kak-sredstvo-ot-boli-v-spine.html>

URL: <http://stopgryzha.ru/backbone/metod-bubnovskogo-dlya-lecheniya-gryizhi>

URL: <http://sovetnaroda.ru/bubnovskiy-sergey-mihaylovich/>

УДК 615.8

© Жидкова К. Н., Шкадов А. С.

— студенты Юридического института Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II

ЗНАЧЕНИЕ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В ЖИЗНИ ЧЕЛОВЕКА

Аннотация. В данной статье рассматривается проблема здорового образа жизни студентов. Особое внимание уделено понятию здоровья, здоровому образу жизни и его критериям. Также значительное внимание в статье уделяется решению данной проблемы.

Ключевые слова: здоровье, правильное питание, физкультура, гигиена, вредные привычки, сон, закаливание.

© Zhidkova K., Skhadov A.

— students of the Law Institute
of the Moscow state transport University of Emperor Nicholas II

THE VALUE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN HUMAN LIFE

Abstract. This article deals with the problem of a healthy way of life of students. Particular attention is paid to the concept of health, healthy lifestyle, and its criteria. Also, considerable attention is paid to the problem.

Keywords: health, nutrition, exercise, hygiene, bad habits, sleep, tempering.

Здоровье — это нормальное состояние организма, при котором он в целом и все его органы способны полностью выполнять свои функции; отсутствие болезненного состояния¹. Важным составляющим здоровья является приспособленность организма к внешнему воздействию внешней среды. В таком случае организм здорового человека может выдержать физические нагрузки и успешно адаптироваться к этим условиям.

Когда организм здоров и его ничего не беспокоит, то люди без труда достигают поставленных целей, преодолевают трудности и покоряют новые вершины. Человек, который заботится о своем организме, живет долго и счастливо. Но зачастую люди не выполняют простые правила, ведущие к здоровому образу жизни; мало двигаются, что ведет к преждевременному старению; много кушают, что ведет к ожирению; мало бывают на свежем воздухе, что приводит к нарушению работы нервной системы; зло-

¹ Дубровский В. И. Спортивная медицина. М., 2011. С. 156.

употребляют вредными привычками, что приводит к неминуемой гибели организма.

Еще в Средневековье Ибн Сина (философ, врач, ученый) говорил: «Если заниматься физическими упражнениями — нет никакой нужды в употреблении лекарств, принимаемых при разных болезнях, если в то же время соблюдать все прочие предписания нормального режима». Здоровый образ жизни — факторы, определяющие поведение и привычки, которые обеспечивают нормальную работу организма. Он основывается на рациональности, труде, спорте, закаливании, соблюдении правил гигиены. Оберегает нас от неблагоприятного воздействия окружающей среды и обязательно меняется с возрастом. Человек, ведущий неправильный образ жизни, уже в молодые годы доводит себя до критического состояния, после чего в лучшем случае обращается в больницу. Медицина не в силах избавить нас от всех болезней, поэтому человек должен сам бороться за свое здоровье.

Ученые выделяют три вида здоровья:

1. Физическое — состояние организма, при котором нормально функционируют все органы и системы.

2. Психическое — напрямую зависит от головного мозга, характеризуется качеством мышления, состоянием памяти, эмоциональной стабильностью, развитием волевых качеств¹.

3. Нравственное — моральные принципы, составляющие основу человеческого общежития. Здоровый, развитый духовно человек, по настоящему счастлив, чувствует себя хорошо, доволен своей работой, совершенствуется, достигает внутренней красоты.

К факторам риска, которые негативно отражаются на здоровье студента, относятся: стрессовая среда в образовательной организации, неправильная организация учебного процесса, большие нагрузки.

Для решения проблемы нужны новые педагогические подходы, которые воздействуют на студента и призывают его обращать внимание на свое здоровье и вести правильный образ жизни. Правильное питание, занятия физкультурой, гигиена организма, отказ от вредных привычек и закаливание — основные критерии здорового образа жизни².

Правильное питание — важный критерий здорового образа жизни, подвергается наиболее подробному изучению. Неправильное питание ведет к повышенному риску заболеваний, которые могут закончиться летальным исходом. В ежедневный рацион должны входить самые разные продукты: злаковые, стручковые плоды, продукты животного происхождения с небольшим содержанием жира, фрукты, овощи. Готовить пищу лучше на пару, отказавшись от жареного и чрезмерно соленого, употребление сладкого тоже лучше свести к минимуму. Рацион должен быть сба-

¹ Дубровский В. И. Спортивная медицина. М., 2011. С. 156.

² Ильинич В. И. Физическая культура студента. М., 2012. С. 43.

лансированным, организм должен получать все необходимые полезные вещества.

Физически упражнения (активность) — второй немало важный компонент здорового образа жизни. Без постоянной физической активности состояние здоровья стремительно ухудшается, это влияет на снижение интеллектуальной активности.

Плюсы физической активности:

1) для каждого человека, в зависимости от комплекции и возраста, найдется подходящий вид физической активности;

2) потеря лишних килограммов;

3) улучшение кровообращения;

4) укрепление костной ткани;

5) снижение нервного напряжения.

Чистота кожи имеет немаловажное отношение к гигиене организма. Дело в том, что 2,5 млн потовых и сальных желез выделяют около 0,5 л пота и около 20 г сала в сутки, в клетках кожи ведется обновление, а загрязненная кожа может переносить вредные микрочастицы.

Из-за этого начинается засорение выводных протоков потовых желез, и нарушается способность организма к терморегуляции. Грязная кожа способствует появлению грибковых заболеваний. Все вышесказанное мотивирует нас поддерживать чистоту тела.

Закаливание воспринимали как привыкание к холоду организма человека. Сейчас это понятие носит широкий характер — закаливание означает «укрепление сопротивляемости организма к любым факторам внешней среды, вызывающим состояние стресса, т.е. напряжение»¹. К таким факторам относятся пониженная или повышенная влажность, низкая и высокая температура воздуха, резкие изменения атмосферного давления и т.д. Несмотря на эти факторы самым важным остается закаливание от переохлаждения, а иногда и от перегревания. Благодаря закаливанию хорошо работает центральная нервная система, снижается ее возбудимость, усиливается деятельность желез внутренней секреции, растет активность клеточных ферментов. Благодаря закаливанию организм становится устойчив к условиям внешней среды. Закаливаться нужно каждый день, постепенно и последовательно.

Здоровый образ жизни подразумевает отсутствие вредных привычек. К вредным привычкам относят: употребление алкоголя, наркотиков и курение.

Злоупотребление табачными изделиями подвергает опасности многие жизненно важные органы. В первую очередь начинается заболевание легких, потом сердца, что провоцирует инсульт. Ведь при курении сужаются артерии, что уменьшает содержание кислорода на 15%, это отображается

¹ Барчуков И. С. Физическая культура и спорт. М., 2010. С. 115.

на работе сердечно-сосудистой системы¹.

Зависимость от алкогольных напитков называется алкоголизмом. Алкоголь относится к наркотическим ядам. У людей, которые злоупотребляют алкоголем, отмечается повышенное артериальное давление. Впоследствии алкоголизм приводит к нарушению работы печени.

Здоровый образ жизни, напротив, помогает избавиться от вредных привычек. Правильное и сбалансированное питание, постоянные физические нагрузки помогут избавиться от пагубной зависимости.

Жизнь человека проходит в двух состояниях — бодрствование и сон. Благодаря полноценному сну человек нормально чувствует себя во время бодрствования, во время сна восстанавливаются силы, которые человек израсходовал во время работы. Недостаток сна вредно отражается на здоровье, после 5—6 суток без сна начинаются психические расстройства, которые выражаются в галлюцинациях². Отклонения от нормы даже на пару часов понижает активность мозга, отражается на памяти, внимании, качестве мышления, работоспособности.

Подводя итоги, хочется отметить, что человек стремящийся улучшить свое состояние, должен тщательно подобрать план, который учитывает его физиологические и психологические особенности. Личная гигиена подразумевает в себе суточный уход за телом, гигиену одежды и обуви. Особое значение имеет и режим дня. При правильном и строгом его соблюдении вырабатывается четкий ритм функционирования организма. А это, в свою очередь, создает наилучшие условия для работы и восстановления сил. Сон — незаменимый вид отдыха для человека. Как правило, недосыпание вызывает снижение работоспособности, ухудшение самочувствия, ослабление иммунитета.

В современный период времени вести здоровый образ жизни стало очень популярно, вновь вернулись нормы ГТО с новыми нормативами, медийные личности пропагандируют занятия спортом и правильное питание. В школах вводят дополнительные часы физической культуры, в вузах проводятся спортивные мероприятия, и Юридический институт МИИТа не является исключением. Наши студенты активно участвуют в соревнованиях (волейбол, самбо, стритбол и т.д.), отказываются от вредных привычек, сдают нормативы, а недавно приняли участие во всероссийской акции стоп ВИЧ-СПИД, также студенты приняли участие в конференциях в рамках «Недели науки»: «Физическая культура и спорт студенческой молодежи в современных условиях: проблемы и перспективы развития», «Молодежь против наркотиков», где подготовили выступления, а также предоставили авторские научные статьи.

Вместе с тем студенты нашего института пропагандируют и ведут здоровый образ жизни.

¹ Барчуков И. С. Физическая культура и спорт. М., 2010. С. 115.

² Манжелей И. В. Инновации в физическом воспитании. М., 2010.

ТРЕБОВАНИЯ

к материалам, представляемым для опубликования в журнале «Вестник Юридического института МИИТ»

1. Текст статьи выполняется в формате Microsoft Word и представляется в электронной форме в РИО института автором лично либо по электронной почте albinadg@mail.ru.

Имя файла определяется по фамилии первого автора.

2. Статья должна содержать:

- название статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова (5—7 слов) на русском и английском языках;
- аннотацию 4—6 строк (на русском и английском языках);

Сведения об авторе (авторах):

- фамилия, имя, отчество (полностью);
- место работы, учебы (полное наименование организации в именительном падеже);
- должность, ученая степень, ученое звание, иные почетные звания (при наличии);
- адрес электронной почты.

3. Объем материала — от 3 до 10 страниц формата А4.

4. Список литературы. Оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.0.5-2008.

5. Авторами, не имеющими ученого звания и (или) ученой степени, дополнительно представляется рецензия доктора или кандидата наук по профилю статьи.

Аспиранты, соискатели ученой степени и студенты представляют рецензию научного руководителя, а также выписку из заседания кафедры о рекомендации статьи для опубликования.

6. При несоблюдении указанных правил редакционный совет вправе отклонить статью.