

## АКТУАЛЬНАЯ ТЕМА

УДК 378

### ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ КАДРЫ И ПРОГРАММА ОБУЧЕНИЯ – ВАЖНЕЙШИЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ ЮРИДИЧЕСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2013 г. А.М. Цалиев

Конституционный суд  
Республики Северная Осетия-Алания  
362038, г. Владикавказ, пл. Свободы, 1

*The Constitutional Court of the Republic of  
North Ossetia-Alania  
1, Svobody Square, Vladikavkaz, 362038*

*В статье рассматриваются актуальные проблемы кадровой политики высших учебных заведений страны. Автор выступает против самоустранения государства от участия в научно-образовательной деятельности и предлагает конкретные меры по улучшению содержания программ обучения по подготовке юристов.*

**Ключевые слова:** *система образования, научно-исследовательская работа, образовательный стандарт, программа обучения юристов, магистр, бакалавр.*

*The article covers the topical issues of personnel policy in higher education. The author disagrees with state withdrawing from participation in scientific and educational area and proposes specific measures for improving law syllabi.*

**Keywords:** *education system, scientific research, education standard, law syllabus, Bachelor degree, Master degree.*

I. Название статьи говорит само за себя. Лозунг «Кадры решают все!» утвердился в общественном и профессиональном сознании еще во времена построения основ нового социального строя – социалистического. Кто поспорит со сказанным, когда вся наша история доказательство этому. Что касается конкретно юридических кадров, качество которых напрямую зависит от состояния юридического образования, то, хотя программы обучения составляются специалистами, задача эта решается не совсем удачно. Видимо, поэтому Президент Российской Федерации вынужден был издать 26 мая 2009 г. Указ «О мерах по совершенствованию высшего юридического образования в Российской Федерации» [1], в котором выделил в качестве одного из приоритетных направлений модернизации высшего образования именно необходимость развития юридического образования. Тем не менее, сам по себе Указ ничего не решает, если его реализация практически не обеспечивается.

Вопросы формирования и подбора кадров решаются самими вузами, но кадровая политика в целом, по моему глубокому убеждению, должна формироваться и обеспечиваться Министерством образования и науки Российской Федерации. В последние годы в ней не хватает профессиональной обоснованности и логической последовательности. До сих пор не сформулированы четкие требования к преподавателю вуза, будь это ассистент, старший преподаватель, доцент или профессор, независимо от ученых степеней. То же самое касается должности заведующего кафедрой и декана, поэтому их нередко возглавляют неспециалисты, последствия деятельности которых несложно предугадать.

Другой пример. В вузах, и не только юридического профиля, многие кандидаты наук годами, а то и десятилетиями продолжают занимать должность профессора и получать зарплату, соответствующую этой должности. Для меня совершенно ясно, что если преподаватель, будучи в должности профессора, не занимается научной работой и потому не утверждается в звании профессора, его необходимо от этой должности освободить. Тем самым и вуз, и Министерство образования и науки Российской Федерации получают дополнительные деньги для стимулирования научно-педагогической работы. Но решать вопрос о том, сколько времени кандидат наук

может занимать должность профессора, должны в министерстве, а не в каждом учебном заведении отдельно, причем часто в зависимости от сложившихся с руководством вуза отношений.

Многие чиновники любого уровня из системы образования игнорируют и другой очевидный факт. В условиях нового, более прогрессивного, как его называют реформаторы первой волны, строя, при котором культивируются рыночная экономика и предпринимательство, чтобы кадры вузов решали профессиональные задачи, им нужна достойная зарплата. Напомню, что при тоталитарном социалистическом строе профессор получал такую же ежемесячную зарплату, как Председатель Совнаркома В.И. Ульянов, – 500 руб. И это имело место вплоть до установления современного общественного строя, с названием которого не могут определиться ученые и политики.

Более того, в настоящее время, вместо того, чтобы профессору поднять зарплату хотя бы до уровня его же новоиспеченного выпускника-лейтенанта полиции, предложено не доплачивать ему за ученую степень! Поскольку к обсуждению этого вопроса не были привлечены сами ученые, то возникает вопрос: почему в условиях всеобщей открытости деятельности органов власти решение это было принято келейно и неизвестно кем? Причем, преподносится это как бы из благородных профессиональных побуждений, с целью стимулирования научной деятельности, оплачиваемой дополнительно. Но разве кандидатская и, особенно, докторская диссертации не являются научно-исследовательской работой и вкладом в науку? Конечно, если речь идет о несостоявшихся кандидатах и докторам наук, я решительно за то, чтобы не только лишить их научных степеней, но и наказывать тех чиновников из ВАК, которые присваивали им данные степени. За «заработанные» же ученые степени необходимо доплачивать, поскольку диссертация – это уже определенный вклад в науку. Диссертант на долгие годы изолирует себя от общества, чтобы решить определенную социально значимую проблему, результаты которой достаются человечеству, обогащают науку и практику. Именно поэтому такой труд оценивается государством в лице ВАК, следовательно, и доплату за него должно назначать государство, как это было до сих пор, а не конкретный вуз, поскольку результаты диссертационных исследований используются в государстве и за его пределами. Вряд ли можно признать правильным то, что теперь руководителям вузов всего лишь предложено учитывать полученные звания и степени при разработке критериев назначения зарплаты. К подобного рода автономности вузов западные страны шли десятилетиями, там сформировались и устоялись другие принципы работы. У нас же начинают энергично вытеснять государство из государственной научно-образовательной политики, и от этого я ничего хорошего не ожидаю, поскольку такая политика в других сферах не оправдала себя.

По поводу кадровой политики я согласен с новым Председателем ВАК В.Филипповым в том, что, во-первых, необходимо дифференцировать доцентов, профессоров в зависимости от их научно-педагогического вклада, во-вторых, подготовка высококвалифицированных специалистов зависит от того, насколько достойные условия работы и учебы создал вуз.

II. В совершенствовании нуждается программа обучения юристов, поскольку реформирование юридического образования в Российской Федерации проводится без научно обоснованной фундаментальной образовательной стратегии. Как отмечает член Совета учебно-методического объединения по юридическому образованию профессор В.Н. Синюков, «Болонский процесс сам по себе не может заменить национальной стратегии развития юридического образования... Россия находится в поиске своей модели юридического образования» [2, с. 14-151]. Об этом свидетельствует, на мой взгляд, несовершенство программы подготовки юристов. Не зря Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин еще в 2008 году связывал отставание юридического образования в России с отсутствием адекватных учебных программ, учебников и подготовленных преподавателей и предлагал «решительно обновить стандарты юридического образования» [3, с. 273-591].

С учетом сказанного, на мой взгляд, совершенствование Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования (ФГОС ВПО) по направлению «Юриспруденция» необходимо продолжить

в плане определения обязательных базовых дисциплин для квалификации «бакалавр». По новым государственным образовательным стандартам из числа обязательных базовых дисциплин для бакалавриата исключены, в частности, такие предметы как «Муниципальное право», «Конституционное право зарубежных стран», и это в то время, когда органы местного самоуправления только утверждаются в системе публичной власти и общественной психологии, а сравнительный анализ отечественных и зарубежных институтов конституционного права является одним из важнейших методов познания.

Наряду с такими новшествами в качестве обязательной базовой дисциплины для юристов почему-то предусмотрена не «Конституционная экономика», а просто «Экономика», по которой, в соответствии с указанными ФГОСами, юрист-бакалавр должен знать, в частности, *современное состояние мировой экономики?! и прочее* в том же духе. Что называется – приехали! Как говорят на Кавказе: «Где Кура, а где мой дом!».

Здесь вполне очевидна путаница. Вместо экономики юристу-бакалавру необходимо изучать конституционную экономику, «изучающую принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве» [4, с. 10].

По данной дисциплине и ее основным положениям, знание которых необходимо для юриста, известными учеными-юристами и экономистами уже написаны многочисленные статьи, монографии, учебники. А Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин связывает с созданием правовой и конституционной экономики успех правовой реформы в стране и отмечает, что введение в юридических и экономических вузах такого нового учебного курса как «Конституционная экономика» критически важно [5, с. 276]. Для всех юристов, как пишет заведующий Лабораторией конституционной экономики П.Д. Баренбойм, «конституционная экономика является эффективным практическим методом, с которого начинается любой правовой анализ позиции по любого рода экономическим спорам, особенно в случаях неясности, противоречивости и неопределенности законодательства и иных нормативных актов» [6].

Не меньше вопросов возникает и по поводу наличия среди базовых обязательных такой дисциплины, как «Безопасность жизнедеятельности». При этом отсутствуют даже учебники, специально подготовленные для юридических вузов и факультетов. В результате будущим юристам «грозит» (в зависимости от степени знания и увлеченности лектором своим предметом) изучение космических опасностей, грибов как источника биологической опасности, ионизирующих излучений и пр. Убежден, что указанная дисциплина может быть безболезненно перемещена в блок специальных, определяемых образовательными программами вуза, уступив место в базовой части более важной для подготовки юристов дисциплине «Права человека и их защита». Например, в системе гуманитарного образования США и стран Западной Европы, на которые мы часто ссылаемся, *обучению правам человека придают первостепенное значение*, и соответствующие дисциплины в рамках правового образования рассматриваются в качестве базовых. В нашей же стране согласно ФГОС ВПО даже на юридических факультетах изучение прав и свобод человека не осуществляется в рамках *обязательного* предмета. И это несмотря на то, что Конституцией Российской Федерации, в отличие от Конституции США и многих других государств, в ст. 2 устанавливается, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита их являются обязанностью государства.

Принцип приоритета прав и свобод человека закреплен и в других положениях Конституции РФ (ст.ст. 6, 17, 18, 19, 55 и др.) и находит отражение в различных отраслях законодательства РФ. На неукоснительное соблюдение этого принципа неоднократно обращал внимание Президент РФ В.В. Путин в своих выступлениях. Так, в своем послании Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 года он подчеркнул: «...только в свободном и справедливом обществе каждый законопослушный гражданин

вправе требовать для себя надежных правовых гарантий и государственной защиты. И, без сомнения, обеспечение прав и свобод человека является критически важным, как для развития экономики, так и для общественно-политической жизни России». Не менее важная роль правам, свободам и обязанностям граждан отводится в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Здесь не только провозглашается приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, но и устанавливается необходимость пропаганды и разъяснения гражданам своих обязанностей, уважения прав и законных интересов других лиц.

Изучение прав и свобод, способов их защиты все более актуализируется в обществе и по множеству других причин. Во-первых, происходит постоянное реформирование российского законодательства, в том числе в части регулирования прав и свобод. Во-вторых, создаются все новые органы государства, как на федеральном, так и на региональном уровне, функциональной обязанностью которых является защита прав и свобод человека (комитеты по правам человека, уполномоченные по правам человека, уполномоченные по правам ребенка, конституционные (уставные) суды). В-третьих, Совет Европы постоянно «достраивает» не только законодательство, но и европейскую систему защиты прав человека все новыми институтами, знание которых является обязательным условием эффективной защиты прав и свобод. В-четвертых, существуют международные обязательства России, вытекающие из Декларации и программы воспитания граждан в духе демократии, основанном на осознании ими своих прав и обязанностей, принятой Комитетом министров Совета Европы в 1999 году.

Несмотря на вышеизложенное, курс «Права человека и их защита», как было сказано выше, до настоящего времени не включен в ФГОС ВПО в качестве обязательной дисциплины даже для студентов-юристов. Для преодоления создавшейся ситуации на некоторых юридических факультетах введено обучение студентов правам человека в рамках соответствующего спецкурса. Так, на юридическом факультете Северо-Кавказского горно-металлургического института с 2003 года по настоящее время ведется преподавание спецкурса «Права человека и их защита» для студентов дневной и заочной форм обучения. Но этого явно недостаточно, поскольку он носит факультативный характер, преподается в рамках государственно-правовой специализации и, следовательно, предназначен для ограниченного контингента студентов. К тому же объем часов на изучение прав человека устанавливается по остаточному принципу.

Учитывая интерес студентов к данному спецкурсу, его актуальность и социальную значимость в условиях строительства демократического правового государства, я со страниц федерального журнала «Высшее образование в России» [7] еще в 2007 году обратился с открытым письмом к Министру образования и науки РФ с предложением о необходимости включения данного предмета в обязательный федеральный компонент ВПО не только для студентов юридических факультетов, но и для обучающихся по иным специальностям. Но только через пять лет Министерство образования и науки Российской Федерации в своем письме от 15 июня 2012 г., адресованном различным образовательным учреждениям, *предложило ввести* в основные программы высшего юридического образования дисциплину «Права человека», хотя, на мой взгляд, этот вопрос следует урегулировать на уровне такого нормативного акта, как Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования.

Известно, что для профессиональной деятельности будущего юриста – будь это бакалавр или магистр – необходимо иметь полноценные знания об основных правах и свободах, формах и способах их защиты. Задача такая перед ними ставится, но учебная дисциплина, в которой эти вопросы должны рассматриваться, не предусматривается в ФГОС ФПО. Не учитывается, что это возможно лишь в рамках *обязательного* изучения курса «Права человека и их защита» для всех студентов бакалавриата. В программе не учитывается не только общественная востребованность в соответствующих знаниях, но и получение знаний в рамках государственно-правовой специализации по проблемам избирательного права, федеративного устройства,

конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц, конституционного правосудия. Полагаю, что отдельные из указанных проблем можно предусмотреть в качестве самостоятельных курсов в вариативной или специальной части программ по бакалавриату либо магистратуре.

Существенным недостатком ФГОСов является также и то, что в соответствии с Приказом Министерства образования и науки РФ от 22 марта 2006 г. № 62 «Об образовательной программе высшего профессионального образования специализированной подготовки магистров» [8] образовательную программу специализированной подготовки магистра могут осваивать лица, имеющие высшее профессиональное образование, независимо от направления подготовки (специальности). Получается, что человек, получивший степень бакалавра по другой специальности, может претендовать на присвоение степени «Магистр» по специальности «Юриспруденция», хотя, исходя из содержания тех же ФГОСов, базовое образование по специальности получает по программе «Бакалавриат». В рамках ФГОСов соискатель степени «Магистра-юриста» изучает «Сравнительное правоведение», «Актуальные проблемы права» и пр., в результате чего он должен ориентироваться в таких вопросах, как критерий оценки политико-правовых доктрин, становление и развитие политико-правовой идеологии, процессы формирования и развития идеи сравнительного правоведения и т.д. Каким, спрашивается, образом можно усвоить этот «высший пилотаж», не получив базового юридического образования?

С учетом вышеизложенного считаю целесообразным:

1. Разработать и принять государственную программу по развитию юридического образования, основанную на положительном историческом и национальном опыте в сфере образования и учитывающую передовые достижения других стран в данной области.

2. В действующих ФГОС ВПО: а) расширить перечень дисциплин конституционно-правовой тематики, а также увеличить объем часов, выделяемых для изучения курса «Конституционное право Российской Федерации»; б) включить в число обязательных дисциплин, изучаемых студентами независимо от специальности и форм обучения, курс «Права человека и их защита»; в) для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», дисциплину «Экономика» заменить на дисциплину «Конституционная экономика».

#### **Литература**

1. Собрание законодательства РФ. 2009. № 22. Ст. 2698.
2. Синюков В.Н. Юридическое образование в контексте российской правовой культуры // Журнал российского права. 2009. № 7.
3. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. М., 2008.
4. Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. М., 2006.
5. Зорькин В.Д. Указ. соч.
6. Мау В.А. Конституционная экономика и история. В сб.: «Правовая реформа. Судебная реформа. Конституционная экономика. М., 2004.
7. Цалиев А.М. «Права человека» – обязательный компонент высшего образования // Высшее образование в России. 2007. № 3.
8. Бюллетень Минобрнауки РФ. 2006. №5.

## СОВРЕМЕННАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ

УДК 330.342

### КОМПЛЕМЕНТАРНОСТЬ ИЛИ ПРОГИБИЦИОНИЗМ: К РАЗРАБОТКЕ ОТКРЫТОЙ КОНВЕРГЕНТНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

© 2013 г. В.А. Сидоров, П.В. Трубников

Кубанский государственный  
университет  
350040, г. Краснодар,  
ул. Ставропольская, 149

Kuban State University  
149, Stavropolskaya st.,  
Krasnodar, 350040

*Статья посвящена проблеме повышения эффективности российской экономической системы. В условиях расширения давления вызовов глобализации необходим новый подход к формированию стратегии хозяйственного развития. По мнению авторов, он возможен на основе парадигмы открытой конвергентной экономики.*

**Ключевые слова:** воспроизводство, глобализация, институты, интересы, конкурентоспособность, конвергенция, мировое хозяйство, ресурсы.

*This article examines the ways of increasing efficiency of the current economy system. Under expanding impacts of globalization, the authors consider the necessity for a new approach to formation of economy development strategy which can be based on the paradigm of open convergent economy.*

**Keywords:** reproduction, globalization, institutions, interests, competition capability, convergence, world economy, resource.

Решая вопрос о координационном механизме преодоления последствий вызовов глобализации, следует, прежде всего, обратить внимание на то, какая парадигма должна лежать в сложившейся ситуации в основе отечественной экономической политики и стратегии в отношении к внешнему миру. Представляется, что здесь требуется подход, открывающий новые, более широкие горизонты освоения глобального экономического пространства, который смог бы оказать положительное влияние на повышение конкурентоспособности российской экономики, экспортного потенциала национальных предприятий.

С точки зрения необходимости конструирования теоретического базиса, который мог бы лечь в основу системы мер по преодолению вызовов глобализации, целесообразным представляется воспроизводственный подход к внешнеэкономической стратегии России для целей освоения глобального экономического пространства. Поскольку глобальный мир формирует механизмы конкурентоспособности национальных экономик, он выступает как техника оперирования стран в мирохозяйственных связях. Ее главная задача сводится к своевременной и рациональной перегруппировке сил для создания более благоприятных условий перераспределения мирового дохода. Собственно говоря, эта задача стоит перед всеми странами, участвующими в мировом разделении труда, создающими и потребляющими мировой совокупный продукт. Та модель мироустройства, которая доминирует сейчас, построена по принципу возвышения феномена потребления, при этом пользуются в полной мере результатами общественного производства (в мировом масштабе) далеко не все государства. Их место в распределении и перераспределении мирового совокупного продукта определяется геоэкономическим мироустройством, в основе которого лежат неравновесие стратегических интересов, дисбаланс сложившихся зон влияния, доминирование техногенной модели развития. Отсюда становится ясным, что низкий уровень конкурентоспособности в производящих

отраслях, отсутствие товаров с высоким уровнем добавленной стоимости в структуре выпускаемой продукции, инновационных производств создают предпосылки низложения государств до уровня поставщиков сырья со всеми вытекающими последствиями.

Для России это принципиально важно, поскольку советский индустриальный базис сегодня уже полностью потреблен, новых массовых производств мирового уровня, за редким исключением, не создано, отрасли сырьевого сектора занимаются исключительно добычей полезных ископаемых и не ведут в требуемых масштабах разведывательные работы. В связи с этим следует оттенить один принципиальный момент – выход на передовые позиции всегда и везде обязан инновациям, которые есть естественное свойство конкурентоспособности. Доминирование рынка заставляет искать новые источники преимуществ, которые позволили бы России занять достойное место в иерархии мирового хозяйства. Однако проблема связана с ресурсами для обеспечения конкурентоспособности, поскольку в эпоху глобализации они существенно расширяются (интеллектуальные, финансовые, трудовые, производственные, сырьевые, энергетические, организационно-управленческие, информационно-коммуникационные и т.д.) и интернационализируются. В этом как раз заключается особенность современного этапа развития глобализации, когда на доступе к этим ресурсам выстраивается система отношений, определяющая характер, уровень и формы межстрановых отношений. На этом основании можно утверждать, что воспроизводственные отношения являются сегодня основной формой экономических связей, они лежат в основе современной стратегии по освоению мирового экономического пространства и специализации экспортных потенциалов национальных экономик в рамках мировой конкурентоспособности.

Обращая внимание на это явление, авторы считают, что теоретической основой решения обозначенных проблем может послужить воспроизводственный подход, в рамках которого представляется возможным раскрыть внешнеэкономический сектор страны, ее экспортную специализацию и перспективы развития национальной экономики, сформированные на базе подчинения интересов частного капитала интересам общественным, их гармонизации в свете ратионалирующего действия государства.

В современном мире получила развитие международная торговля, основанная на технологических преимуществах, объясняющих качественно новый этап торговли между странами. На этой основе получила развитие модель международной торговли, базирующаяся на теории М. Портера, одним из утверждений которой в обоснование конкурентоспособности страны является инновационная диверсификация производства. Если взглянуть с этой позиции на состояние российской экономики, можно обратить внимание на низкое значение индекса экспортной концентрации (таблица 1).

**Таблица 1 – Оценка конкурентоспособности экономики России [1]**

Страна	Индекс экспортной концентрации		Индекс глобальной конкурентоспособности	
	2007 г.	2012 г.	2007 г.	2012 г.
США	0,076	0,074	5,74	5,47
Германия	0,085	0,083	5,46	5,48
Восточно-Европейские страны и Белоруссия	0,299	0,291	-	-
Россия	0,388	0,399	4,31	4,20
Среднемировой уровень	0,158	0,160	-	-

Сравнение отдельных показателей конкурентоспособности России с другими странами показывает, что индекс ее экспортной концентрации увеличился с 0,388 в 2007 г. до 0,399 в 2012 г. (для сравнения в 1990 г. он был 0,228), что подтверждает усиление однобокости структуры отечественного производства, помимо этого он значительно превышает среднемировой уровень (0,160) и во много раз больше значения этого показателя в развитых странах. Более того, даже Восточно-Европейские страны и Белоруссия находятся на гораздо более высоком уровне конкурентоспособности. Состояние этого индекса служит важным количественным индикатором динамики и состояния диверсификации экспорта России. Общую оценку состояние конкурентоспособности отечественного производства дает индекс глобальной конкурентоспособности, который за анализируемый период у нас уменьшился, отодвинув Россию на 67-е место в мире. Здесь необходимо дать некоторые пояснения в отношении обоих индексов. Первый (индекс экспортной концентрации), рассчитывается по методу Хиршмана, стремление его значения к единице показывает растущую специализацию экспорта (то есть если он равен единице, то экспортируется один вид товара), так что приближение значения индекса к 0,4 в нашем случае говорит о том, что палитра экспортируемого товара существенно снижается. Глобальный индекс конкурентоспособности рассчитывается по методике с максимальным значением коэффициента 7, каждый раз по все расширяющейся группе стран. Так, в 2007 г. он был составлен по 125 странам, а в 2012 г. уже по 144. Место России в рейтинге стран по уровню конкурентоспособности в 2007 г. было 62-е, а в 2012 г. стало 67-е. Таким образом, и здесь наши позиции значительно ухудшились. Соединенные Штаты соответственно располагались на 6-м месте в 2007 г. и 7-м в 2012 г., Германия на – 8-м и 6-м соответственно.

Причины усиления топливно-сырьевой направленности и снижения индустриального характера российского экспорта, темпов его роста кроются в значительном сокращении общеэкономического и производственного потенциала страны, поспешной либерализации внешней торговли, отсутствии взвешенной структурной политики, разрыве интеграционных и кооперационных связей с государствами постсоциалистического пространства, уходе с рынков развивающихся стран, прекращении технико-экономического сотрудничества с нашими традиционными партнерами. Кроме того, увеличившаяся открытость экономики России перед рынком западных стран отнюдь не ликвидировала применение дискриминационных мер в отношении ряда товаров российского производства (например, квотирование поставок на рынки Евросоюза стальной продукции, проката цветных металлов, обогащенного урана, введение антидемпинговых процедур по поставкам ряда товаров в США, оказание политического давления на покупателей современных российских технологий: Индию – по контракту на поставку ракетной техники, Иран – по строительству атомной электростанции и т. д.). Это привело к тому, что вывозимый из России в большинстве случаев ресурсный экспорт лишен предварительной обработки, следовательно его эффективность низка, в первую очередь из-за того, что цены мирового рынка на необработанное сырье значительно ниже по сравнению с полуфабрикатным материалом. Так, круглый лес экспортировался в 2012 г. по цене 84 долл. за м<sup>3</sup>, тогда как доска продавалась по 351 долл. за м<sup>3</sup>, фанера – за 502 долл. м<sup>3</sup>, древесноволокнистые плиты – 603 долл. м<sup>3</sup>. Современная общемировая тенденция такова, что экспорт круглого леса практически прекращен, в России же примерно 35 % экспорта лесотоваров приходится на круглый лес, суммарный вывоз которого составляет 4,5 млрд. долл. Удельный же вес полностью необработанного и с низкой степенью обработки сырья в экспорте России составляет 73 %. [2]

Следует особо подчеркнуть, что тенденция повсеместного снижения доли переработанной продукции сегодня становится все более явной угрозой для устойчивого развития нашей страны. В первую очередь это проявляется в условиях обмена, которые за последнее время существенно ухудшились, достигнув со странами дальнего зарубежья соотношения 1/5,5. Это означает, что за 1 долл. зарубежного товара мы отдаем 5,5 долл. отечественных товаров. По отдельным странам дискриминация выглядит еще более угрожающей, так во внешней торговле с Германией коэффициент достиг величины 1/19. Усредненные значения по видам



товаров выглядят следующим образом: нефтепродукты – 1/3,5; прокат черных металлов – 1/ 2,7; грузовые автомобили – 1/2,41; легковые автомобили – 1/2,15; стиральные машины – 1/5,9; древесноволокнистые плиты – 1/4,9; препараты для борьбы с вредителями в сельском хозяйстве – 1/3,1 [3]. В связи с этим основной задачей в деле повышения конкурентоспособности отечественной экономики является улучшение структуры экспорта за счет повышения качества экспортируемых товаров и увеличение степени их обработки, диверсификация производства и развитие импортозамещающих отраслей.

Системные проблемы проявляются не только в неэффективных условиях торговли, но и в географическом распределении внешней торговли. Сегодня она далека от оптимального состояния, в частности, резко усилилась европейская направленность российской внешней торговли – на страны Европы приходится 57,8 % экспорта, хотя доля Европы в мировом ВВП ниже 25 % и в последние 10 лет имеет устойчивую тенденцию к снижению. На долю развивающихся стран приходится 15 % экспорта, несмотря на то, что их доля в мировом общественном продукте перекрыла рубеж в 27%. Дополнительным обстоятельством, ухудшающим ситуацию, является высокая концентрация российской внешней торговли на ограниченном круге партнеров, так, торгуя более чем со 100 странами, 42,7 % внешнеторгового оборота приходилось на шесть стран (Германия, Нидерланды, Китай, Италия, Украина, Белоруссия), тогда как в 2000 г. их доля составляла менее 37 %. В связи с этим встает вопрос и о необходимости диверсификации географического направления торговли. Это можно сделать за счет развития связей со странами Азии, Африки, Центральной и Южной Америки, соседями по СНГ.

В данном контексте уточним: товарная и географическая диверсификация должны рассматриваться в тесной взаимосвязи и взаимообусловленности.

Разработка фундаментальных основ парадигмы развития России в условиях вызовов глобализации и стратегии её реализации обуславливаются следующими принципиальными ориентирами: 1) стиранием граней между внутренней и внешней сферой экономической деятельности; 2) стремительно набирающим силу процессом коммерциализации политики; 3) глобализация выступает результатом интернационализации производства и капитала; 4) модифицируется товарное производство, осуществляемое на базе интеграционных технологических цепей; 5) обмен принимает новые товарные формы (знание, программы и т.п.), основанные на транснациональной форме субъектов отношений. Выделенный факт позволяет сконструировать общую теоретическую панораму глобальной экономики (рис.1).

Приведенная схема дает возможность по-новому взглянуть на характер межгосударственного сотрудничества в модернизированной форме глобальной экономики. Один из выводов заключается в том, что глобальные проблемы превратились в объект острых экономических и политических столкновений, конфронтации между бизнесом ведущих стран Запада и остальных стран мира, транснациональными корпорациями и наемным трудом. Характер этих столкновений зависит от того, какие группы в них участвуют. Так, в международных отношениях на протяжении многих лет не утверждалась однополюсность, хотя попытки ее достичь предпринимались неоднократно по различным мотивам и в различных формах. В связи с этим гегемония на международной арене США выглядит неубедительной. Соображения на этот счет следующие: во-первых, США уже сегодня сталкиваются с негативными последствиями силового метода насаждения своих стандартов; во-вторых, нарастает внутреннее сопротивление международной политике страны; в-третьих, гигантский бюджетный долг тяжелым бременем ложится на экономику, не позволяя углублять мировую экспансию; в-четвертых, многие из сложных проблем взаимозависимого мира можно урегулировать только при условии тесного и равноправного партнерства. Данный факт создает предпосылки для наращивания контактов России и США в контексте решения задач, ставящихся вызовами глобализации и формирующими общие интересы.

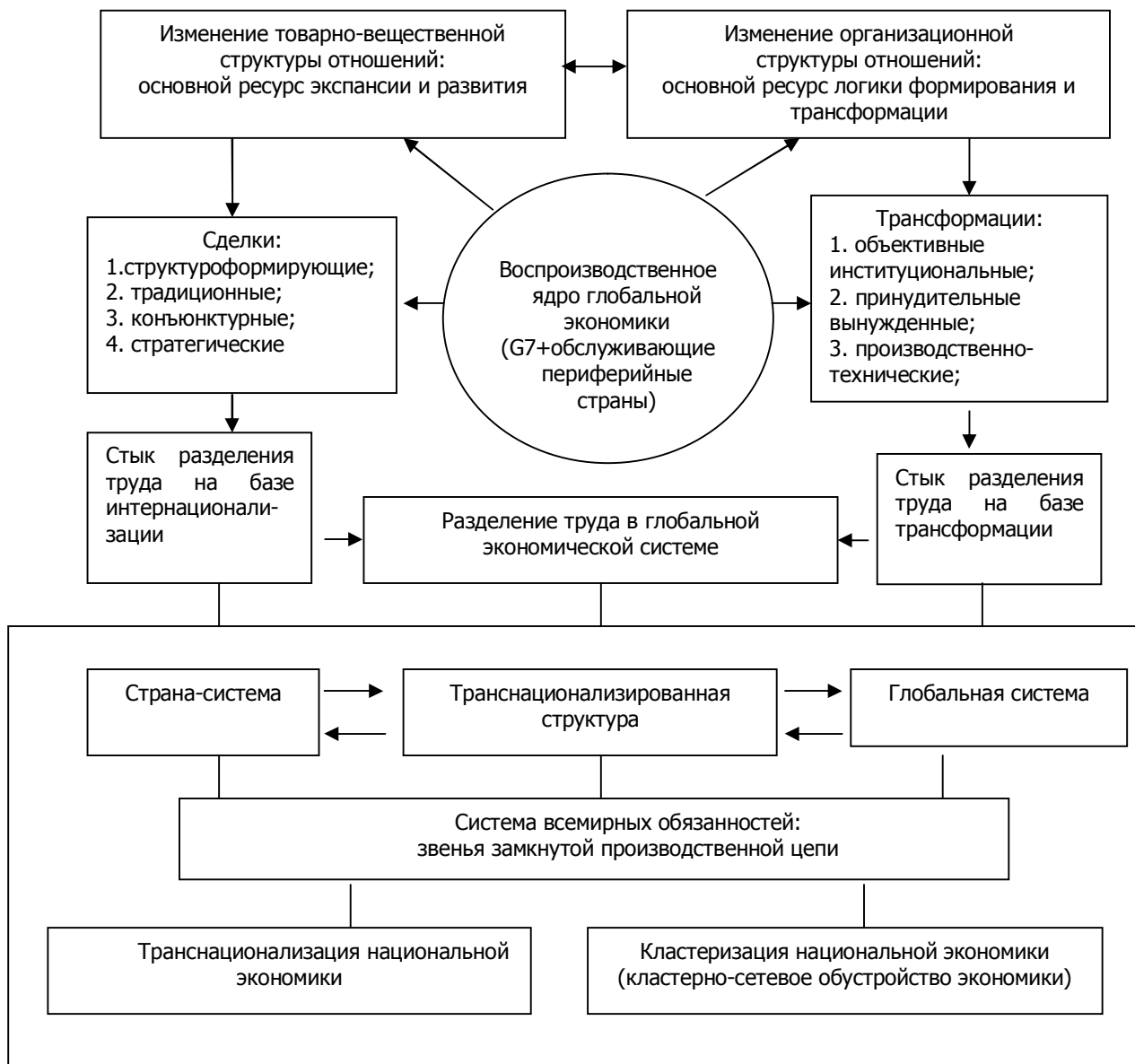


Рис. 1. Общая теоретическая панорама глобальной экономики

США, будучи наиболее развитой и влиятельной страной мира, играет важнейшую роль в обеспечении экономического прогресса всех остальных стран мира, в том числе и России. В то же время нельзя не отметить и зависимость США от других стран мира. Существуют множество нитей, связывающих США и Россию в единую систему. Имеющаяся экономическая зависимость приобрела черты обоюдного характера. Следовательно, одним из факторов, уравнивающих доминирование (во всех формах) одних государств над другими, является многополюсность мира, нацеленная на сотрудничество на базе углубляющейся взаимозависимости.

В этих условиях объективно возникает потребность в выборе общенациональной стратегии развития. На наш взгляд, наиболее целесообразным видится путь конвергенции, заключающийся не только в усилении роли государственного сектора в экономике и государственного регулирования как формы экономической политики, сколько успешного сочетания целей обеспечения экономического роста, личной свободы и инициативы при всестороннем социальном равновесии. Поскольку имманентной чертой конвергенции выступает становление крупных корпораций в качестве основных действующих лиц глобальной экономики, постольку вновь

возникает вопрос о месте государства в современном мире. Имеющийся опыт показывает, что крупные корпорации и государственные организации в новых условиях становятся союзниками (и не только в связи со сращиванием государственно-корпоративного капитала): компании заинтересованы в поддержке со стороны государства научных исследований и разработок, получении долговременных заказов, положительном предпринимательском климате, макроэкономической стабильности, социальном балансе, государство – в благополучии самих корпораций, поскольку от этого зависит устойчивость государственной системы, достижение целей национального развития, выполнение государственных программ. Более того, долгосрочные формы сотрудничества двух субъектов позволяют вводить планомерные формы регулирования рыночным пространством, внедрять методы макроэкономического программирования.

В экономической науке теория конвергенции связывается, в основном, со сращиванием крайних направлений развития общественных систем, например тоталитаризма и либерализма. Впервые она была смоделирована Й. Шумпетером как возможная несостоятельность капитализма в качестве доминирующего способа производства: низкие темпы роста, неэффективность, высокая безработица с одной стороны, семья, дисциплина труда, романтика свободного предпринимательства, частная собственность, свобода контрактов – с другой стороны, становятся жертвой процесса рационализации, обезличивания, основным двигателем которого являются крупные концерны акционерные общества с бюрократическим механизмом управления, преуспевшие на ниве «созидательного разрушения». Развитие капитализма повсеместно ослабляет капиталистическую мотивацию, он теряет свою «эмоциональную» привлекательность [4].

Позже идея получила развитие в работах Я. Тинбергера, Р. Хейлбронера, Дж. Гэлбрейта, П. Сорокина и др. [5]. Однако исследования развивались преимущественно в направлении слияния двух систем. Отсюда возникли концепции смешанной экономики, социального рыночного хозяйства, государства всеобщего благоденствия. На наш взгляд, достоинства теории конвергенции не только в этом, она дает возможность взглянуть на современное устройство экономики как утверждение крупных индустриальных корпораций в качестве ведущей силы глобального хозяйства. Крайне важным становится в этом свете аргумент сближения капиталистических воспроизводящих ядер, в которых все более высокий удельный вес занимает новая социальная группа высококвалифицированных профессионалов и менеджеров. Как следствие – формируется новая социальная структура с предпочтениями (идеологическими, политическими, экономическими, социальными), совмещающими интересы «буржуа» и квалифицированной рабочей силы. Возрастает социальное значение государства: достигается большой прогресс в сокращении неимущих и беднейших слоев населения, развивается образование, здравоохранение, увеличивается масса публичных благ, как следствие – изменяется политическая система, возникают предпосылки к модификации всего облика капиталистического способа производства.

Значение теории конвергенции для экономической практики «свернулось» в последние двадцать лет на фоне главенствования неолиберализма, сутью идеологии которого является отведение вспомогательных ролей институтам государства, дополняющим первостепенные институты рыночного хозяйства. По этому сценарию строится ныне доктрина глобального либерального западного капитализма, реализация которой находит свое отражение в миссии ВТО, МВФ, МБРР.

С авторской позиции, после кризиса 2008-2009 гг. претензии неолиберальной теории на лидирующие позиции в современной экономической науке безосновательны. Об этом свидетельствуют крупные неудачи в проведении рыночных реформ в постсоциалистических странах, провалы экономических курсов ряда развивающихся стран, потрясения на мировых фондовых и валютных рынках, причинами которых стала деятельность МВФ и ВТО. Отсюда же и неудачи российской экономики, постепенно, но уверенно превращающейся в сырьевой придаток глобальной хозяйственной системы. В связи с этим возникает вопрос о потенциальном теоретическом аналоге, на базе которого стало бы возможным решить наши

внутренние проблемы и укрепить позиции страны на международной арене. Преимущества теории конвергенции здесь неоспоримы. По нашему мнению, следует определить основные предпосылки в пользу высказанного тезиса. Они представлены на рисунке 2.

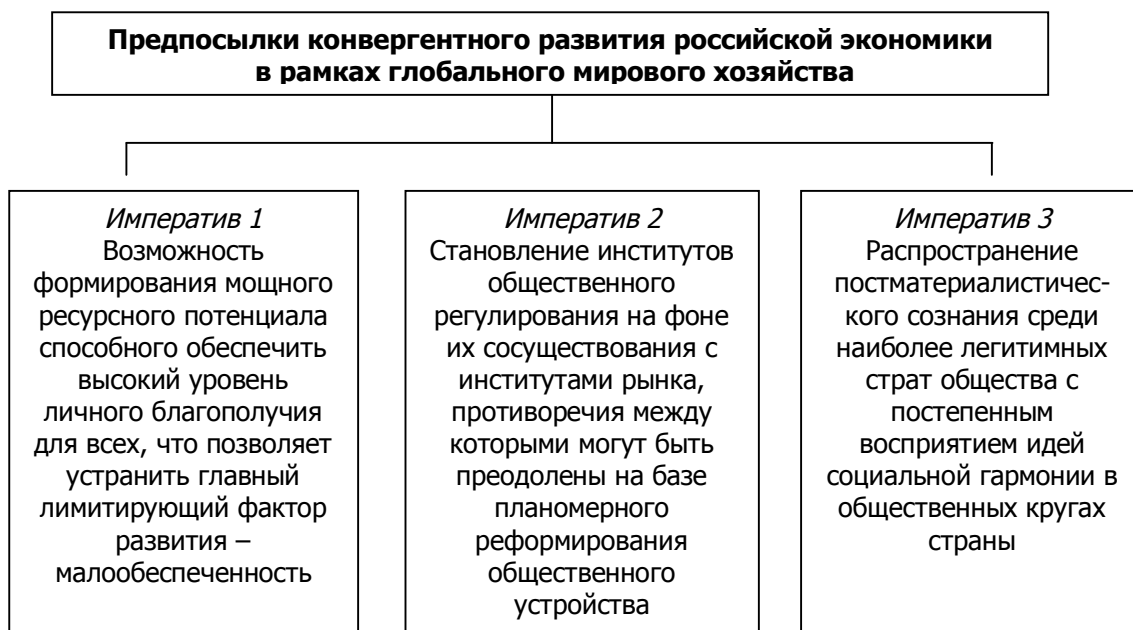


Рис. 2. Предпосылки построения гипотезы конвергентной экономики в России в качестве парадигмы органичной интеграции страны в глобальную хозяйственную систему

С нашей точки зрения, сформулированные предпосылки могут стать базовым элементом в верификации гипотезы о возможном конвергентном пути развития экономики России с целью оптимизации ее позиций в мировом хозяйстве. В обоснование предлагаемой гипотезы отметим, что современный мир (в общем и целом) представляется в качестве целостной социально-экономической системы, структурными составляющими которой выступают взаимозависимые макроэкономические (и социальные) процессы, что позволяет представить целостную картину их взаимодействия, выявить степень внутрисистемной их интеграции, вычленив частные индивидуальные и групповые интересы, их обуславливающие. Дополнительный аргумент в пользу позиции авторов настоящей работы придает то обстоятельство, что пространственно-временной феномен конвергенции раскрывается через постепенную интеграцию разных сторон человеческой деятельности (индивидуальной, групповой, корпоративной, общественной) в рамках развития социально-экономической системы. Это, в свою очередь, связано с динамикой составляющих общественного способа производства: производительными силами, с одной стороны, и производственных отношений, с другой.

В связи с этими соображениями принципиально важным моментом является определение равновесного состояния социально-экономической системы конвергентного типа. В данном случае, равновесие может быть определено как устойчивое статичное состояние системы при отсутствии шоковых структурных сдвигов. Подчеркнем один момент: речь идет о системных деформациях, поскольку открытая система развивается в динамике, следовательно, ей присущи структурные изменения, но эти трансформации всегда носят эволюционный характер, объективно отражающийся в инновационной модификации ее экономической формы.

Следует подчеркнуть и следующее обстоятельство: выход национальной экономической системы в глобальное экономическое пространство и эффективное ее функционирование в нем в итоге направлено на решение социально-экономических проблем (проблем семьи, каждого отдельного человека, отдельных социальных групп

и т.д.). В силу того, что современный тип глобальной экономики является продуктом нового знания, то и сама мирсистема зародилась как инновация в осмыслении качественной трансформации доминирующего способа производства, в силу чего инновационная составляющая пронизывает всю систему мирохозяйственных связей: производственно-технических, технологических, институциональных, функциональных, организационных и т. д. Ее всеобщей тенденцией является создание инновационной среды посредством интернационализации знаний. Инновационные процессы в глобальной экономике есть следствие глобальной интернационализации знаний, поэтому они тесно переплетены и взаимообусловлены. Отсюда формируется логика гипотезы формирования конвергентной экономической системы России в глобальной экономике (рисунок 3).

Отличительным признаком предлагаемой гипотезы выступает наличие в конвергентной системе механизма рефлексивного саморегулирования, который проявляется через действие совокупности институтов (правил, норм, установлений и т.п.) социальной направленности. Поскольку эти институты создаются людьми, появляется возможность их переформатирования для использования в качестве конституирующих элементов, упорядочивающих и регулирующих структуру системы. Следовательно, институты есть важнейшая составная часть, определяющая качество экономической системы и место ее в системе глобальных связей.



Рис. 3. Логика гипотезы формирования конвергентной экономической системы России в глобальной экономике

Другой важнейший элемент системы – ресурсы. Они обеспечивают воспроизводственные возможности экономики, поэтому рационализация использования ресурсов является важнейшей задачей экономической системы. Однако сами по себе ни ресурсы, ни институты не могут обеспечить продвижение по пути инновационной модификации экономической формы открытой конвергентной экономической системы. Для этого требуется их структурирование относительно друг друга, в рамках которого предопределяется содержание действий конкретных агентов хозяйственной системы. При этом следует иметь в виду, что агенты активным образом воздействуют на функционирование институтов и движение ресурсов из-за чего внутри социально-экономической системы происходят структурные сдвиги. С целью предотвращения нежелательных структурных деформаций требуется наличие координационного механизма, задачей которого становится предотвращение квазиинновационных действий, направленных на демодернизацию экономической формы системы.

Таким образом, в целом, в рамках выдвинутой гипотезы формирования и функционирования открытой конвергентной экономической системы, требуется надежное обеспечение постоянного взаимодействия институциональных и ресурсных акторов. В этих целях в рамках самой системы предлагается выделение 1) управляющих и интегративных процессов и 2) процессов структурных изменений.

Весь мировой опыт убеждает – главными объектами глобальных изменений выступают существующие национальные сообщества. Все они отличаются своеобразием структуры хозяйственной сферы, стратификационным строением, правовым и политическим устройством. В их рамках воспроизводятся производственные отношения, сохраняется национальная общность, вместе с тем, изменения, происходящие здесь, проблемы развития так или иначе «выталкиваются» за локальные границы и приобретают интернациональное (глобальное) значение. В связи с этим устойчивое воспроизводство институциональных ограничений, в рамках которых происходит весь процесс общественной жизни, приобретает ключевое значение в определении места национальной системы в глобальной экономике и ее воспроизводственных возможностей.

Глобальная конкуренция требует от национальной экономики расширения масштабов своей деятельности темпами, соответствующими, но лучше опережающими темпы роста мирового рынка, в противном случае она будет терять свою независимость, уступать собственную долю рыночного пространства и в конечном счете проиграет конкурентную борьбу. Факт формирования открытой конвергентной экономической системы для России является действенным координационным механизмом преодоления последствий вызовов глобализации.

Поскольку современную российскую экономическую систему по своему типу правомерно идентифицировать как смешанное постсоциалистическое общество, для которого характерно наличие разнообразных пластов общественных отношений, неопределенность общественного выбора, незавершенностью системной институционализации, постольку для дальнейшей реализации гипотезы открытой конвергентной экономической системы России требуется обратить пристальное внимание на институты развития.

Основной для реализации высказанных соображений является позиция государства как институционального инноватора, задачей которого остается достижение гармонии интересов и институтов. Интересов членов общества, предпринимательских структур всякого уровня, субъектов хозяйствования. Институтов государства, общества, собственности, координации. Результатом этой работы явится позитивная трансформация общественного сознания, в рамках которой в адекватной степени проявят свою эффективность институты частно-государственного партнерства и социализации бизнеса, суммарный эффект которых позволит реализовать проект «открытая конвергентная социально-экономическая система России».

#### **Литература и примечания**

1. Составлена и рассчитана по: Геоэкономика и конкурентоспособность России. Научно-концептуальные основы геоэкономической политики России. Научно-аналитический доклад / под ред. д-ра экон. наук Э.Г. Кочетова. М., 2010; Годовой отчет 2012. Всемирный банк. // URL: <http://web.worldbank.org>; The global competitiveness report 2007-2008; 2011-2012.
2. Россия в цифрах. 2012. М.: Росстат, 2012.
3. Рассчитано по: Статистика внешней торговли // URL: <http://www.customs.ru>.
4. Цит. по: Автономов В.С. Несвоевременные мысли Йозефа Шумпетера / Предисловие книге Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995.
5. Тинбергер Я. Пересмотр международного порядка/Под общ. ред.: Равкин А.А. Пер. Бонк И.А., предисл.: Гвишиани Д.М. М.: Прогресс 1980; Хейлбронер Л.Роберт. Между капитализмом и социализмом: очерки по политической экономике. М.: Наука. 1997; Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества. М.: Директ-Медиа, 2007; Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А. Ю. Согомонова. М.: Политиздат, 1992.

## УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ

УДК 338.46:621.31

### МЕТОДИКА ОЦЕНКИ УРОВНЯ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО УКЛАДА СТРАНЫ

© 2013 г. Я.И. Тульчинская, Д.С. Курочкин

Национальный исследовательский  
университет "Московский энергетический  
институт"  
111250 Москва, Красноказарменная, 14

National Research University "Moscow  
Power Engineering Institute"  
14, Krasnokazarmennaya str.,  
Moscow, 111250

*Теория технологических укладов позволяет предсказывать направление развития социально-экономических систем. Для внедрения новых принципов управления, способных реализовать технологии передового уклада, необходима точная оценка достигнутого уровня текущего технологического уклада.*

**Ключевые слова:** технологический уклад, система управления, интегральная оценка, методология.

*The theory of technological structures makes it possible to predict the direction of the development of socio-economic systems. For the implementation of new principles of management which are capable of implementing the technology of the advanced structure an accurate assessment of the achieved level of current technological structure should be made.*

**Keywords:** technological structure, management system, integral estimation, methodology.

Набирающие обороты процессы формирования 6-го технологического уклада экономики инициировали научные публикации, посвященные исследованию этого феномена [1, 2, 3, 4]. Термин «технологический уклад (ТУ)» введен российскими экономистами Д. С. Львовым и С. Ю. Глазьевым. Технологический уклад определяется С.Ю. Глазьевым как целостный комплекс технологически сопряженных производств, как макроэкономический воспроизводственный контур, охватывающий все стадии переработки ресурсов и соответствующий тип непроизводственного потребления. Производства, составляющие технологический уклад, находятся на едином техническом уровне, соединены качественно однородными энергетическими и материальными потоками, используют общие ресурсы квалифицированной рабочей силы и опираются на общий научно-технический потенциал. В каждый период времени в экономике могут одновременно существовать несколько технологических укладов, среди которых выделяется доминирующий, характеризующий основное направление развития экономики в данный период [1]. Процесс замещения более низких укладов более высокими обеспечивается научным и технико-технологическим прогрессом. С.Ю. Глазьев дал описание пяти технологическим укладам (табл. №1). Технологический уклад характеризуется следующими факторами: ядром ТУ, т.е. совокупностью взаимодействующих экономических систем, основной которых являются ключевые технологии уклада, энергетическим обеспечением, доминирующими экономическими институтами, а также механизмами получения новых знаний, теорий и практик в технологической, экономической и социальной областях, применяемыми в странах-лидерах того или иного ТУ.



Таблица №1. Основные черты технологических укладов [2]

Х-ки уклада	Технологические уклады (ТУ)				
1. Время доминирования	1 1785-1830 гг.	2 1830-1880 гг.	3 1880-1930 гг.	4 1930 - 1980 гг.	5 от 1980 -2040гг.
2. Ядро ТУ	Ведущая промышленность				
	Текстильная промышленность	Машино- и паростроение	Электротехн. и тяж. машиностроение	Автомобиле- и тракторостроение	Электронная пром-ть. Роботостроение
	Прогрессивные черты машиностроения				
	Текстильное машиностроение	Станкоинстр. промышленность	Универс. маш-е и металлообр.	Специализир. машиностроение	Обр. центры, гибкие произв. системы
	Ведущее направление прогресса				
	Выплавка чугуна, обработка железа	Черная металлургия	Электрифика-я производства Пр-во и прокат стали	Химизация производства Цветная металлургия	Информатизация Оптоволоконная техника. Телекоммуникации
	Развитие транспорта				
	Строительство каналов	Пароходостр-е. Железнодорож. ст-во	Жел.-дор. транспорт	Автомобильный транспорт	Воздушный. и трубопровод. транспорт
	Прогресс в конструкционных материалах				
	Железо	Железо	Сталь	Пластмассы. Цв. металлы	Композитные материалы
Первичный энергоноситель					
	Вода, Ветер	Пар	Уголь	Нефть	Природный газ
3. Ключевой фактор: Двигатели и энергетика	Водяной двигатель. Текстильные машины	Паровой двигатель. Станки	Электродвиг-ль. Сталь	Двигатель внутреннего сгорания. Нефтехимия	Микроэлектрон. компоненты. Атомная энергетика
4. Формир-ся ядро нового уклада	Паровые двигатели. Машиностр-е	Сталь. Электроэнергетика. Тяж. машиностр-е. Неорг. химия	Автопром. Орг. химия. Цв. мет. пр-во, переработка нефти	Радары. Стр-во трубопроводов. Авиац. пром-ть Пр-во и пер. газа	Биотехнология. Космическая техника. Тонкая химия
5. Основные экономич. институты	Конкуренция предпринимателей, их объединение в партнерства, обеспеч. коопера-цию индив. капитала	Концентр. пр-ва в крупных организациях. Развитие АО, обеспечив. конц. капитала на принципах огранич. отв-ти.	Слияние фирм. Конц-я пр-ва в картелях и трестах. Господство монополий и олигополий. Концентр. фин. капитала	Транснацио-нальная корпорация, олигополии на мировом рынке. Вертикальная интеграция	Междунар. интеграция мелких и средних фирм на основе инф. технологий. Интеграция пр-ва и сбыта
6. Организация инновац. активности в странах-лидерах	Организация науч. исследований в национальных академиях и науч. обществах, инженерных обществах. Индивидуальное инж. и изобретательское предпринимательство и партнерство. Проф. обучение	Формирование НИИ. Ускоренное развитие проф. образования и его интернационализация. Формирование национальных и международных систем охраны интеллектуальной собственности	Создание внутрифирм. научно-исслед. отделов. Использование ученых и инженеров с университетским образованием в пр-ве. Национальные институты и лаборатории. Всеобщее нач. образование	Спец. н.-исс. отделы на предприятиях. Гос. субсидирование военных НИОКР. Вовлечение гос-ва в гражд. НИОКР. Развитие высш. и проф. образования. Инвестирование и лицензирование	Гориз. интегр. НИОКР. Выч. сети и совм. исследования. Гос. поддержка новых технологий и университетско-пром. сотrud-тво. Новые формы собственности для программного продукта и биотехнологий

Предыдущий ТУ формирует базис для появления следующего ТУ. Согласно Г. Г. Малинецкому [3] , В.А. Кучеренко (Максиму Калашникову) [3] и С.Ю. Глазьеву [4] шестой ТУ формируется совокупностью технологий, совместная реализация которых существенно изменит все сферы деятельности человечества (табл. №2).

Таблица №2. Основные направления развития 6-го ТУ.

<b>Технологический инструментарий</b>	Нано технологии. Биотехнологии. Лазерная техника. Искусственный интеллект. Производство конструкционных материалов с заранее заданными свойствами.
<b>Энергетика</b>	Компактная и сверхэффективная энергетика. Децентрализованные, «умные» сети энергоснабжения. Совершенные устройства запасаения энергии. Использование водорода в качестве экологически чистого энергоносителя. Биотопливо, в т.ч. из отходов лесного и сельского хозяйств, а также морских растений. Отказ от углеводородов либо новые безвредные технологии их использования.
<b>Человек и общество</b>	Вложения в человека, система образования нового уровня. Новая медицина (здороворазвитие, восстановление здоровья) Высокие гуманитарные технологии, повышение способностей человека и организаций. Проектирование будущего и управление им. Чипизация всех вещей и животных (Internet of Things). Технологии сборки и уничтожения социальных субъектов.
<b>Среда обитания и производства</b>	Закрывающие технологии в прежних отраслях (фондо-, энерго- и трудосбережение). Робототехника, искусственный интеллект, гибкие системы «безлюдного» производства. Новое природопользование (высокие экотехнологии). Новые виды транспорта (повышенный тоннаж, скорость, дальность, дешевизна), комбинированные транспортные системы. Усадебная урбанизация «тканевого» типа, города-полисы.

С.Ю. Глазьев полагает, что «контуры нового технологического уклада понятны. Он (ТУ) уже дает около 3% ВВП в экономике передовых стран и продолжает расти с темпом примерно 35% в год, несмотря на глобальный кризис и депрессию» [4, с. 5-27]. При сохранении темпов роста и стабильном объеме ВВП через 5 лет вклад производств шестого ТУ составит 13,45%, а через 10 лет – 60%. В это трудно поверить, поскольку отсутствуют какие-либо расчеты и обоснования.

В этой связи следует вспомнить, что никто не поверил, когда в 1965 году основатель компании Intel Гордон Мур на конференции по полупроводниковой технике заявил, что каждые 18 месяцев в течение 10 лет скорость компьютерных процессов будет удваиваться, а цены – вдвое уменьшаться. К удивлению всего мира, «Закон Мура» действует и поныне. За эти годы скорость компьютерных процессов увеличилась в 8388608 раз, и во столько же раз уменьшилась стоимость чипа. Конкурентоспособность компании Intel возросла за это время в  $65 \cdot 10^{12}$  раз [7, с. 34-36]. Темпы развития нашей цивилизация настолько высоки, что к подобным прогнозам следует относиться со всей серьезностью.

Основной причиной перехода к новому технологическому укладу является появление в процессе глобальной конкурентной борьбы таких конкретных потребностей развития хозяйства, культурно-бытовой сферы или военной техники,

которые не могут быть удовлетворены существующим технологическим укладом. Реальный сектор экономики насыщается деньгами и уже не приносит ожидаемых дивидендов, потому фокус внимания финансистов смещается в сторону спекулятивных операций, вызывая искусственный рост финансового рынка. Кризис в финансовой сфере заставляет инвесторов выявлять перспективные направления реального сектора, тем самым стимулируя развитие новых технологий и поддерживаемых ими технологических цепочек, ориентируя экономику на путь устойчивого развития. При этом смена технологических укладов сопровождается болезненными социальными процессами, так как при внедрении новых технологий часть объектов материального мира, ранее повсеместно используемых, не находит применения в новых производственных процессах, либо области их использования изменяются и существенно сокращаются. Растет безработица среди специалистов устаревающих профессий и недостаточного уровня квалификаций. В то же время находят широкое применение ранее ограничено или совсем не используемые объекты, люди, владеющие новыми профессиями и более высоким уровнем квалификации.

Переход от одного ТУ к другому носит дискретно-эволюционный характер. Качественные (дискретные) изменения уровня потребления различных ресурсов чаще всего не совпадают во времени. Технологии доминирующего уклада требуют наличия специалистов с определенным набором компетенций. При этом компетенции, необходимые для реализации технологий нового ТУ, должны развиваться параллельно с развитием, если не с опережением формирующихся систем. Опережающее развитие должен претерпевать не столько персонал, сколько система взаимодействий, частью которой являются трудовые ресурсы, т.е. определенная система менеджмента, в рамках которой возможно обеспечение условий реализации технологий, формирующих ядро технологического уклада. Анализ данных (табл. №1) показывает, что технологии и связанные с ними процессы развиваются по пути увеличения числа взаимодействующих элементов, т.е. по пути усложнения. Можно говорить о существенном росте уровня междисциплинарного взаимодействия на производственном, научном и социальном уровнях, обеспечивающего выработку качественно новых технологических решений. При этом очевидно возрастает роль процессов управления усложняющимся взаимодействием. Так как технологический уклад предполагает единый технический уровень составляющих его производств, можно выявить господствующий подход к описанию сложных систем и управлению ими, соответствующий тому или иному ТУ. Можно говорить, что системно-дифференцирующий – функциональный подход к управлению является определяющим для производственных структур, обеспечивающих реализацию технологий 4-го уклада. 5-й технологический уклад сопровождается внедрением в практику управления системно-интегрирующего – процессного подхода [5]. Ввиду того, что базис следующего уклада формируется средствами предыдущего, стоит выявить роль систем управления в процессах смены технологических укладов. Вероятно, окажется, что для технологического рывка будет совсем необязательно проходить весь путь технологических преобразований, но достаточно будет повсеместного внедрения новых подходов к управлению сложными экономическими системами. Безусловно, внедрение новых принципов и подходов к управлению должно сопровождаться анализом фактического уровня технологической оснащенности, структуры административных, финансовых и производственных отношений изменяемой системы.

Смена технологических укладов сопровождается процессами изменения устоявшихся экономических систем, проявляемыми в виде локальных и глобальных кризисов. При этом экономический кризис может являться одновременно «окном возможностей», предпосылкой к мобилизации внутренних и привлечению внешних ресурсов для совершения кардинальных структурных реформ всех социально-экономических систем. Для того чтобы вывести стагнирующую экономику на стадию устойчивого роста в условиях глобальной конкуренции, необходимо развивать экономические системы, базирующиеся на использовании совокупности технологий нового, 6-го ТУ. Очевидно, что построение организаций, использующих современные передовые технологии, должно быть основано на системах управления, способных формировать среду для высокотехнологичного производства. Данный факт

предъявляет повышенные требования к системам управления и, в первую очередь, к компетенциям персонала управляющего звена.

Как известно, система управления – это сущность организации, проявляемая в дизайне и конструкции организационной бизнес-системы, которые определяют состав и взаимосвязь элементов управления и исполнения, конфигурацию зон ответственности, распределение ролей и полномочий, а также внутреннюю структуру субъектов управления. Анализируя данное определение можно сделать вывод, что по структуре и результатам деятельности бизнес-системы можно судить о характере и качестве системы управления, которая (сущность) организует движение организации к поставленным целям. Следовательно, по характеру и структуре экономической деятельности однотипных систем можно выявить доминирующую в рассматриваемой области систему управления и вынести суждение об уровне управленческих компетенций, о распространенности определенных принципов и подходов к управлению, об уровне и состоянии культуры и философии управления. Таким образом, оценив уровень культуры управления, т.е. определив стартовые позиции, можно разрабатывать программы по внедрению новых принципов управления в составе систем менеджмента, способных реализовать технологии нового уклада.

Совершенствование систем управления является важнейшей государственной задачей. Ввиду неоднородности развития территорий, разнообразия видов экономической деятельности, природно-климатических и ресурсных аспектов в мире в целом, в отдельных странах, регионах или даже отраслях сосуществуют факторы различных ТУ. Например, в Республике Саха (Якутия) сосуществуют такие качественно различные технологии, как сотовая связь (5-ый технологический уклад) и выработка тепловой энергии за счет сжигания твердого топлива, т.е. дровяные печи и костры (1-й технологический уклад).

Учитывая дискретно-эволюционный характер трансформации ТУ и тот факт, что в любой момент времени в любой стране имеют место факторы различных ТУ, стоит задача определения интегрального уровня ТУ, достигнутого страной. Поставленная задача может быть решена путем анализа структуры внутреннего валового продукта (ВВП) страны.

Существо предлагаемой методики заключается в следующем:

1. Определяют доли составляющих в структуре ВВП.
2. Экспертным путем устанавливают принадлежность той или иной структурной составляющей к тому или иному ТУ и присваивают этой составляющей номер ТУ.
3. Определяют вклад каждой структурной составляющей ВВП в оценку достигнутого уровня ТУ путем перемножения доли составляющей в структуре ВВП на номер ТУ этой составляющей.
4. Определяют интегральный уровень ТУ, достигнутого страной, путем суммирования вкладов структурных составляющих ВВП.

При установлении номера ТУ (п. 3) нужно пользоваться дробными значениями и варьировать их в пределах от, например, 4,0 (начало четвертого ТУ) до 4,9 (максимально близко к пятому ТУ). Действительно, за время четвертого ТУ (1930 – 1980) основные характеристики автомобилей (ключевая отрасль данного ТУ) были улучшены в разы. При назначении номера ТУ нужно учитывать, что качество автомобилей, произведенных компаниями разных стран, различно, как и возможные виды потребляемого топлива (электромобили, автомобили на бензине и дизеле и т.д.).

В общем случае дробная часть номера ТУ показывает объем технологий, формирующих ядро ТУ по отношению к совокупностям технологий предыдущего и последующего укладов. Основной вклад в оценку соответствия развития структурной составляющей тому или иному укладу вносит анализ по трем факторам, приведенным в табл. 1, а именно: установление принадлежности технологий ядру определенного ТУ, выявление энергетических факторов использования технологий, т.е. первичных источников энергии и двигателей, выявление экономических институтов, обеспечивающих реализацию исследуемых технологий.

Предлагаемая методика позволяет отследить динамику и направление изменения интегрального уровня ТУ страны, региона, отрасли, административной единицы и т.п. Для этого необходимо проанализировать структуры ВВП исследуемой

системы в разные годы, определить их интегральный уровень ТУ и сравнить полученные результаты.

В таблице №3 представлены результаты расчетов интегральных уровней ТУ, достигнутых Россией в 1992 и 2010 годах, соответственно. Данные о структуре ВВП взяты из [6].

Таблица № 3. Результаты расчета интегрального уровня ТУ, достигнутого Россией в 1992 и 2010 годах

№	Отрасли (укрупнено)	Россия (1992 г)			Россия (2010 г)		
		Доля ВВП, о.е.	Номер ТУ	Доля в ТУ	Доля ВВП, о.е.	Номер ТУ	Доля в ТУ
1.	Сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство, рыболовство	7,6	4,3	0,3	4	4,8	0,2
2.	Добыча полезных ископаемых, производство и распределение электроэнергии, газа и воды	11,8	4,5	0,5	14,6	4,8	0,7
3.	Обрабатывающие производства	23	4,3	1,0	16,4	4,6	0,8
4.	Строительство	6,6	3,8	0,3	5,7	4,5	0,3
5.	Услуги: оптовая и розничная торговля, гостиницы, рестораны	31	4,2	1,3	19,2	4,6	0,9
6.	Транспорт, хранение, коммуникации, связь	7,5	3,5	0,3	9,7	4,5	0,4
7.	Другие услуги: финансы, операции с недвижимостью, государственное управление и обеспечение военной безопасности, здравоохранение, образование, культура и др.	12,5	3,8	0,5	30,4	4,5	1,4
8.	Итого:			4,1			4,6

Итак, результаты анализа показывают, что в России доминирует 4-й ТУ при положительной динамике его развития с одной стороны, но без демонстрации технологических прорывов, что на фоне показателей стран-конкурентов можно трактовать как стагнацию, если не движение вспять. Технологии 5-го ТУ в Российской промышленности используются лишь в оборонной промышленности, доля которой в ВВП, согласно статистике Росстата, сокращается. Основной прирост уровня ТУ обеспечивается за счет развития телекоммуникаций, внедрения новых каналов связи и применении новых материалов (например, в строительстве). Рост ТУ в обрабатывающей промышленности в значительной мере обеспечен развитием подотраслей, обеспечивающих первичную переработку нефти и газа, выплавку металлов и т.п. [6].

Для сравнения динамики развития, проведен анализ интегрального уровня ТУ для США (табл. №4) и Китая (табл. №5).

Таблица №4. Результаты расчета интегрального уровня ТУ, достигнутого США в 1990 и 2010 годах

№	Отрасли (укрупнено)	США (1990 г)			США (2010 г)		
		Доля ВВП, о.е.	Номер ТУ	Доля в ТУ	Доля ВВП, о.е.	Номер ТУ	Доля в ТУ
1.	Сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство, рыболовство	1,9	4,5	0,1	1,1	4,9	0,1
2.	Добыча полезных ископаемых, производство и распределение электроэнергии, газа и воды	4,8	4,6	0,2	4,3	5,3	0,2
3.	Обрабатывающие производства	18,3	4,8	0,9	12,9	5,5	0,7
4.	Строительство	4,3	4,2	0,2	4,3	4,8	0,2
5.	Услуги: оптовая и розничная торговля, гостиницы, рестораны	17,4	4,8	0,8	14,7	4,8	0,7
6.	Транспорт, хранение, коммуникации, связь	6,4	4,5	0,3	5,7	5,4	0,3
7.	Другие услуги: финансы, операции с недвижимостью, государственное управление и обеспечение военной безопасности, здравоохранение, образование, культура и др.	46,9	4,8	2,3	5,7	5,8	3,3
8.	Итого:			4,7			5,5

Таблица №5. Результаты расчета интегрального уровня ТУ, достигнутого Китаем в 1990 и 2010 годах

№	Отрасли (укрупнено)	Китай (1990 г)			Китай (2010 г)		
		Доля ВВП, о.е.	Номер ТУ	Доля в ТУ	Доля ВВП, о.е.	Номер ТУ	Доля в ТУ
1.	Сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство, рыболовство	26,7	3,3	0,9	10,1	3,3	0,3
2.	Добыча полезных ископаемых, производство и распределение электроэнергии, газа и воды	-	3	0,0	6,1	4,2	0,3
3.	Обрабатывающие производства	36,5	3,5	1,3	32,4	5,2	1,7
4.	Строительство	4,3	3,5	0,2	6,1	5,2	0,3
5.	Услуги: оптовая и розничная торговля, гостиницы, рестораны	17,4	4,2	0,7	10,5	5,3	0,6
6.	Транспорт, хранение, коммуникации, связь	6,4	3,4	0,2	5,3	4,9	0,3
7.	Другие услуги: финансы, операции с недвижимостью, государственное управление и обеспечение военной безопасности, здравоохранение, образование, культура и др.	8,7	3,6	0,3	29,5	4,6	1,4
	Итого:			3,6			4,8

США продолжает сохранять лидерство в развитии технологий и экономических систем на их основе. Согласно анализу интегрального уровня ТУ, Россия имеет минимум 20-летнее отставание в технологическом развитии от страны с ведущей мировой экономикой. При этом основной прирост уровня обеспечило развитие обрабатывающих производств, строительство, коммуникации и военных технологий, которые объективно являются локомотивом технологического развития США. Стоит отметить, что оборонная промышленность США является источником не только технологических инноваций, но и новых практик, методологий и принципов управления, которые успешно транслируются в гражданские бизнес-системы.

Китай, имея на старте сравнения условия худшие, чем у России, за 20 лет показал поразительный рост технологической оснащенности, которая стала результатом последовательных системных реформ экономико-социальных отношений. Результаты анализа показывают, что Китай перешел из 3-го в 5-й ТУ, в то время как Россия оказалась неспособной форсировать развитие в рамках 4-го ТУ. Анализ изменения структуры ВВП Китая показывает, что основной рост уровня технологий достигнут за счет развития обрабатывающей промышленности, а также увеличения государственных трат на вооружения, на переориентацию экономики на внутреннее потребление, развитие дорожно-транспортной и телекоммуникационной систем.

Динамику изменения уровня ТУ дополняет анализ изменения объема ВВП (табл. № 6).

Таблица №6. Изменение ВВП за 20 лет.

<b>Страна</b>	<b>ВВП 1990 г. (1992 г. для России), млрд. долл.</b>	<b>ВВП 2010 г., млрд. долл.</b>	<b>Доля изменения</b>
<b>Россия</b>	1168,9	2237,4	1,9
<b>США</b>	5800,5	14498,9	2,5
<b>Китай</b>	910,5	10128,4	11,1

Данные табл. №6 показывают, что ВВП Китая возрос более чем в 10 раз по сравнению с показателем 1990 г., в то время как в России ВВП увеличился лишь почти вдвое. США и Китай совершили переход с одного уровня ТУ на другой, при этом США показывает незначительную по сравнению с Китаем динамику увеличения ВВП. Ввиду известных сложностей с доступом к технологиям постиндустриальных развитых стран, даже сделав поправку на пресловутое китайское «заимствование» технологий, причиной более чем десятикратного роста ВВП видятся структурные преобразования доминирующих в государстве систем управления.

Стоит отметить, что и США, и Китай продолжают наращивать финансирование оборонных секторов своих экономик. При этом США успешно транслирует наработки своего ВПК в гражданские экономические системы, что позволяет сделать вывод, что двигателем развития ТУ США является именно ВПК. Китай перенимает у конкурентов не только технологии, но, в первую очередь, системы и принципы управления экономическими системами, продолжает наращивать свою военную мощь и весьма скоро может стать геополитической проблемой для России с ее протяженными малонаселенными территориями. Очевиден ответ России на нарождающуюся геополитическую, сопряженную с экономикой задачу – увеличить финансирование ВПК с обеспечением трансляции технологий и управленческих практик в мирное производство конкурентоспособной продукции обрабатывающих производств.

### **Литература**

1. Толковый словарь «Инновационная деятельность». 2-е изд., доп. / Отв. ред. В.И. Суслов. Новосибирск, 2008.
2. Лапшина О.И. Инновационный менеджмент: Учебное пособие. Иваново: ГОУВПО "Ивановский гос. энергетический ун-т им. В. И. Ленина", 2009.
3. Малинецкий Г.Г. Доклад на семинаре Института динамического консерватизма «Реальные инновации и их имитации в России» 10 июня 2009 г. / URL: <http://dynacon.ru/content/articles/339/>

4. Глазьев С.Ю. Новый технологический уклад в современной мировой экономике // Статья // Международная экономика. 2010. №5.
5. Курочкин Д.С. Эволюция подходов к управлению организацией: методическое пособие. М.: Издательство МЭИ, 2012.
6. Калабеков И.Г. Российские реформы в цифрах и фактах. Изд-е второе, переработанное и дополненное. М.: РУСАКИ, 2010.
7. Эмерсон Т. Макроэкономические чипы // Итоги. Еженедельный журнал. 2001. №6 (244).

## ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

УДК 338.244.4

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ АНАЛИЗА ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ БУХГАЛТЕРСКОЙ (ФИНАНСОВОЙ) ОТЧЕТНОСТИ

© 2013 г. *Е.А. Сапрунова, А.В. Прохорова, Д.А. Пискунова*

*Кубанский государственный  
аграрный университет  
350044, г. Краснодар,  
ул. Калинина, 13*

*Kuban State  
Agrarian University  
13, Kalinina Str.,  
Krasnodar, 350044*

*В данной статье рассматриваются актуальные вопросы реформирования бухгалтерской (финансовой) отчетности организации и влияние этих изменений на результаты анализа платежеспособности, финансовой устойчивости и финансового состояния организации в целом. Проведен анализ основных показателей, характеризующих финансовое состояние ОАО «Мостовской ДСЗ» Мостовского района Краснодарского края, и внесены рекомендации по его улучшению.*

**Ключевые слова:** *бухгалтерская (финансовая) отчетность, Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО), бухгалтерский баланс, отчет о финансовых результатах, финансовая устойчивость, финансовое состояние, ликвидность, деловая активность, платежеспособность.*

*This article discusses the current issues of reforming the financial (accounting) statements of the organization and the impact of these changes on the results of the analysis of solvency, financial stability and the financial condition of the organization as a whole. The analysis of the main indicators of the financial condition of "Mostovskoy DSZ" Mostovskoy district of Krasnodar region is carried out and recommendations for its improvement are made.*

**Keywords:** *accounting (financial) statements, International Financial Reporting Standards (IFRS), balance sheet, income statement, financial stability, financial condition, liquidity, business activity, solvency.*

Решающей предпосылкой качественного анализа финансового состояния коммерческой организации является понимание экономического содержания каждой статьи, ее значимости в структуре финансовой отчетности. Отчетность представляет собой комплекс взаимосвязанных показателей. Суть взаимосвязи состоит во взаимодополнении отчетных форм, их разделов и статей. Здесь необходимо выделить два аспекта. Во-первых, логика построения отчетности определяется, прежде всего, необходимостью дать развернутую характеристику экономического и финансового потенциала организации и эффективности использования. Основные формы отчетности – «Бухгалтерский баланс» и «Отчет о финансовых результатах» – отражают две стороны деятельности организации как функционирующей социально-экономической системы: статическую и динамическую, поэтому отсутствие любой из



этих форм в годовой отчетности существенно обеднило бы его, сделало невозможным получить полное представление о финансовом и имущественном положении организации, ее рентабельности, перспективности развития. Во-вторых, многие балансовые статьи комплексные, поэтому ряд показателей баланса, наиболее существенных для оценки имущественного и финансового положения организации, расшифровываются в сопутствующих отчетных формах. Бухгалтерский баланс является наиболее информативной формой для анализа и оценки финансового состояния предприятия [1].

В настоящее время акценты в параметрах оформления отчетов сместились, благодаря чему новая бухгалтерская финансовая отчетность приблизилась к международным стандартам финансового учета. Учитывая, что этот вид отчетности является ключевым в финансовом анализе, следует подробно рассмотреть, как же повлияют нововведения на процесс анализа финансового состояния организации. С 1 января 2013 г. годовая бухгалтерская отчетность состоит из «Бухгалтерского баланса», «Отчета о финансовых результатах» и приложений к ним [2].

Тот факт, что в новых формах бухгалтерской отчетности сведения об остатках имущества и обязательств теперь представлены не в двух, а в трех датах – по состоянию на отчетную дату отчетного периода, на 31 декабря предыдущего года и на 31 декабря года, предшествующего предыдущему – позволит проанализировать структуру активов и капитала и оценить тенденции имущественного положения организации несколько шире, чем это было возможно раньше [3].

Структура формы «Бухгалтерский баланс» в целом осталась прежней, удаление ряда пунктов сделало содержание более упорядоченным. Дополнения помогают руководителям проследить динамику развития предприятия и доходность вложений. Аналитическая сторона бухгалтерского отчета стала сильнее за счет включения информации об основных средствах и нематериальных активах компании, благодаря чему пользователь отчетности будет способен оценить состав недвижимого имущества организации объективнее.

Статья «Резервы под условные обязательства» стала особенно важной для финансового анализа предприятия, предоставляя оценку обязательств компании на отчетную дату. Объективнее стала и оценка платежеспособности и ликвидности организации благодаря новым пунктам в таблице «Просроченная кредиторская задолженность». Точные данные о ликвидности предприятия позволяют руководителю вовремя выработать комплекс мер по обеспечению его финансовой устойчивости.

«Отчет о финансовых результатах» также стал более сжатым, обновился состав справочной информации. Так, из формы были исключены доходы и расходы, в том числе по обычным видам деятельности. Также были удалены таблицы по отдельным статьям доходов и расходов, без которых бухгалтерам невозможно оценить структуру этих процессов, увидеть механизм возникновения финансового результата деятельности предприятия.

Пункты совокупного финансового результата определенного периода «Чистая прибыль (убыток)», «Результат от переоценки внеоборотных активов, не включаемый в чистую прибыль (убыток) периода» и «Результат от прочих операций, не включаемый в чистую прибыль (убыток) отчетного периода» приближают бухгалтерскую отчетность российских организаций к международным стандартам финансовой отчетности (МСФО).

Прямого аналога формы № 5 «Приложение к бухгалтерскому балансу» среди новых форм нет. Вместо этой формы в состав отчетности необходимо включать отдельный документ – пояснения к бухгалтерскому балансу и отчету о прибылях и убытках. Пояснения можно составлять как в текстовой, так и в табличной форме. Выбор формы представления информации дает возможность организации самостоятельно отражать информацию, которая ей необходима для более полного анализа финансовых результатов отдельных направлений деятельности, контроля за используемым имуществом.

В нынешних условиях хозяйствования финансовое состояние является наиболее важной характеристикой экономической деятельности предприятия, независимо от его организационно-правовой формы. Финансовое состояние предприятия анализируют и

оценивают с помощью системы показателей, характеризующих: качественные изменения в имуществе и источниках средств, вложенных в имущество; ликвидность активов и платежеспособность; финансовую устойчивость; деловую активность и др.

Проведем анализ основных относительных показателей, характеризующих финансовое состояние ОАО «Мостовской ДСЗ» Мостовского района Краснодарского края: ликвидность, финансовую устойчивость, деловую активность (таблица 1).

Таблица 1 – Относительные показатели, характеризующие финансовое состояние ОАО «Мостовской ДСЗ»

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Изменение (+,-) в 2012 г. по сравнению с 2010 г.
Коэффициент абсолютной ликвидности	0,00	0,05	0,10	0,10
Промежуточный коэффициент покрытия	0,64	0,37	0,40	-0,24
Коэффициент текущей ликвидности	1,4	1,12	1,02	-0,38
Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами	Отсутствуют собственные оборотные средства			
Коэффициент финансовой независимости	0,24	0,21	0,19	-0,05
Коэффициент финансового левериджа	3,16	3,76	4,07	0,91
Коэффициент критической оценки	0,63	0,37	0,40	-0,23
Продолжительность одного оборота оборотных активов, дней	59	49	72	13

Коэффициент абсолютной ликвидности в 2010 г. был незначительным, к 2012 г. он увеличился на 0,1, но все равно гораздо ниже рекомендуемого значения. Его значение равное 0,1 означает, что предприятие могло одновременно оплатить только 10% своих краткосрочных обязательств, что говорит об очень низкой платежеспособности предприятия.

В 2011 г. промежуточный коэффициент покрытия уменьшился на 0,27 и составил 0,37. Это значит, что предприятие способно покрыть свою кредиторскую задолженность за счет дебиторской только на 37%. В 2012 г. этот показатель увеличился по сравнению с 2011 г. до 0,40, но это не решает проблемы предприятия. Коэффициент промежуточного покрытия меньше рекомендуемого значения на 0,3, что говорит о низкой платежеспособности предприятия.

Общий коэффициент покрытия в течение периода с 2010 г. по 2012 г. был в пределах рекомендуемого значения и постепенно снижался, т.к. темпы роста кредиторской задолженности опережают темпы роста оборотных средств. За три года его значение снизилось на 0,36. В мировой практике принято считать, что значение этого коэффициента должно находиться в диапазоне от 1 до 2, но нестабильность экономики делает невозможным нормирование этого показателя. Отрицательная динамика коэффициента текущей ликвидности вызывает серьезные опасения в отношении дальнейшей платежеспособности предприятия.

Платежеспособность означает наличие у предприятия денежных средств и их эквивалентов, достаточных для расчетов по кредиторской задолженности, требующей немедленного погашения. Таким образом, основными признаками платежеспособности являются: а) наличие в достаточном объеме средств на расчетном счете; б) отсутствие просроченной кредиторской задолженности, что не выполняется в исследуемом периоде для ОАО «Мостовской ДСЗ».

Оценка финансового состояния будет не полной без анализа финансовой устойчивости (таблица 1 – коэффициент финансовой независимости, финансового левериджа). Показатели, которые характеризуют независимость по каждому элементу активов и по имуществу в целом, дают возможность измерить, достаточно ли устойчива анализируемая предпринимательская организация в финансовом

отношении.

Анализ устойчивости финансового состояния на ту или иную дату позволяет ответить на вопрос: насколько правильно предприятие управляло финансовыми ресурсами в течение периода, предшествующего этой дате. Важно, чтобы состояние финансовых ресурсов соответствовало требованиям рынка и отвечало потребностям развития предприятия, поскольку недостаточная финансовая устойчивость может привести к неплатежеспособности предприятия и отсутствию у него средств для развития производства, а избыточная – препятствовать развитию, отягощая затраты предприятия излишними запасами и резервами.

Коэффициент концентрации собственного капитала (финансовой независимости) последние три года постепенно снижался и стал гораздо ниже рекомендуемого значения, равного 0,5. Это происходит за счет снижения доли собственного капитала в валюте баланса и указывает на рост финансовой зависимости предприятия от кредиторов.

Из-за отсутствия собственных оборотных средств нельзя рассчитать и коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами, что, в свою очередь, является признаком неплатежеспособности предприятия.

Коэффициент финансового левериджа с каждым годом возрастает, это значит, что растет риск вложения в данное предприятие.

В целом анализ относительных показателей финансовой устойчивости позволяет сделать вывод о том, что ОАО «Мостовской ДСЗ» в исследуемом периоде было финансово неустойчивым. Причем зависимость организации от заемных источников финансирования увеличилась, продолжительность оборотов активов возросла. Данные обстоятельства негативно характеризует финансовое состояние организации.

Кроме относительных показателей ликвидности и платежеспособности существуют абсолютные показатели, характеризующие ликвидность баланса организации. Баланс считается абсолютно ликвидным, если в организации достаточно активов, позволяющих погасить обязательства определенной срочности возврата. При этом у нее должны быть собственные оборотные средства.

Анализ ликвидности заключается в сравнении средств по активу, сгруппированных по степени убывающей ликвидности, с краткосрочными обязательствами по пассиву, которые группируются по степени срочности их погашения. Для проведения анализа нами были сгруппированы активы и пассивы по определенному ниже принципу.

Первая группа (А1) включает в себя абсолютно ликвидные активы, такие как денежная наличность и краткосрочные финансовые вложения.

Ко второй (А2) относятся быстро реализуемые активы: товары отгруженные, дебиторская задолженность со сроком погашения до 12 месяцев и НДС по приобретенным ценностям.

Третья группа (А3) – это медленно реализуемые активы (производственные запасы, незавершенное производство, готовая продукция, товары), для трансформации которых в денежную наличность понадобится значительно больший срок.

Четвертая группа (А4) – это труднореализуемые активы, куда входят основные средства, нематериальные активы, долгосрочные финансовые вложения, незавершенное строительство, дебиторская задолженность, платежи по которой ожидаются более чем через 12 месяцев.

Пассив сгруппирован следующим образом:

П1 – наиболее срочные обязательства, которые должны быть погашены в течение текущего месяца (кредиторская задолженность и кредиты банка, сроки возврата которых наступили);

П2 – среднесрочные обязательства со сроком погашения до одного года (краткосрочные кредиты банка);

П3 – долгосрочные обязательства (долгосрочные кредиты банка и займы);

П4 – собственный (акционерный) капитал, находящийся постоянно в распоряжении предприятия [4].

В таблице 2 проведен расчет платежного излишка (недостатка) активов для

погашения обязательств в 2011 - 2012 гг. ОАО «Мостовской ДСЗ».

Таблица 2 - Оценка ликвидности баланса, 2011 - 2012 гг. (на конец года), тыс. руб.

Актив	2011 г.	2012 г.	Пассив	2011 г.	2012 г.	Платежный излишек (+), недостаток (-)	
						2011 г.	2012 г.
A1	2798	6226	П1	13112	9550	-10314	-3324
A2	17483	18792	П2	41248	52555	-23765	-33763
A3	40791	38291	П3	30584	29994	10207	8297
A4	46441	51404	П4	22569	22614	-23872	-28790
Баланс	107513	114713	Баланс	107513	114713	X	X

По данным таблицы 2 не выполняются все неравенства, кроме третьего, означающего наличие в организации перспективной ликвидности, следовательно, в исследуемом периоде баланс ОАО «Мостовской ДСЗ» не являлся абсолютно ликвидным. Предприятию не хватает денежной наличности для покрытия своей кредиторской задолженности, кроме того, недостаточно быстро реализуемых активов для погашения краткосрочных кредитов и займов (отсутствует текущая ликвидность). В организации отсутствуют собственные оборотные средства, т.е. не выполняется минимально необходимое условие для признания предприятия платежеспособным, что негативно характеризует финансовое состояние.

В современной экономической литературе существуют и другие мнения при разделении активов по степени ликвидности на 4 группы. Однако при этом все авторы сходятся во мнении, что к наиболее ликвидным средствам следует относить денежные средства и краткосрочные финансовые вложения, что является обоснованным и целесообразным.

Ко второй группе активов по степени ликвидности (A2) Е.Ф. Кашин предлагает относить всю сумму дебиторской задолженности вне зависимости от срока погашения, а также прочие активы, при этом сумму долгосрочной кредиторской задолженности к данной группе средств, на наш взгляд, относить нецелесообразно. Что соответственно приводит к завышению данной группы активов и недостоверной оценки ликвидности предприятия, а именно быстро реализуемых активов [5].

A3 во всех вариантах деления активов по степени ликвидности включают запасы и НДС, при этом группа авторов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов (Н.В. Войтоловский и др.) предлагает сюда же включать прочие активы, что совпадает с традиционным подходом, однако не учитывают в данной группе долгосрочную дебиторскую задолженность организации [6]. Е.Ф. Кашин также предлагает включать в A3 долгосрочные финансовые вложения из 1-го раздела актива [7].

К неликвидным и трудно реализуемым активам традиционно включается вся сумма 1-го раздела актива бухгалтерского баланса. Соответственно у Е.Ф. Кашина в данный раздел не включается сумма долгосрочных финансовых вложений, а у Н.В. Войтоловского в данную статью дополнительно включается долгосрочная дебиторская задолженность [8, 9].

При оценке обязательств по степени срочности у авторов имеются существенные разногласия, а именно:

- Н.В. Войтоловский и др. разделяют обязательства аналогично разделению их на краткосрочные и долгосрочные (соответственно 4 и 5 разделы пассива бухгалтерского баланса). Столь упрощенная система деления обязательств в зависимости от срочности не позволяет определить платежный излишек (недостаток), что соответственно не предоставляет возможности провести анализ абсолютных показателей ликвидности и оценить бухгалтерский баланс исследуемого предприятия на ликвидность [10].

- Е.Ф. Кашин при определении П1 совпадает с подходом традиционного определения. В П2 данный автор включает только краткосрочные кредиты и займы, а прочая задолженность не попадает ни в одну из групп. П3 и П4 при определении

используют традиционную методику [11].

По нашему мнению, отнесение долгосрочной дебиторской задолженности в четвертую группу активов вызывает сомнение из-за ее разнокачественного состояния по сравнению с внеоборотными активами.

Вызывает сомнение корректность сопоставления третьей группы активов, к которой относят запасы и налог на добавленную стоимость по приобретенным ценностям, с долгосрочными обязательствами в связи с разной функцией указанного источника финансирования. Предназначение долгосрочных кредитов и займов – финансирование внеоборотных активов, а не запасов и налога на добавленную стоимость.

Анализируя финансовое состояние организации кроме относительных показателей финансовой устойчивости используют абсолютные показатели – излишки (недостатки) средств для формирования запасов и затрат, для чего сопоставляют источники их формирования с величиной запасов и затрат.

Для характеристики формирования запасов и затрат используют три группы источников: наличие собственных оборотных средств; наличие собственных и долгосрочных заемных источников формирования запасов и затрат (функционирующий капитал) и общая величина основных источников формирования запасов и затрат.

Для расчета трехкомпонентного показателя необходимо каждую группу источников средств поочередно сравнить с величиной запасов и затрат. В результате этого определяют излишек или недостаток средств для формирования запасов и затрат. Трехкомпонентный показатель применяется для идентификации типа финансовой ситуации на предприятии. В зависимости от соотношения рассмотренных показателей выделяют с определенной степенью условности следующие типы краткосрочной (текущей) финансовой устойчивости хозяйствующего субъекта: абсолютную, нормальную, неустойчивое (предкризисное) и кризисное состояние [12].

На основе данных таблицы 3 определим тип финансовой устойчивости для ОАО «Мостовской ДСЗ» в исследуемом периоде.

Таблица 3 - Абсолютные показатели финансовой устойчивости, тыс. руб.

Показатель	2010 г.	2011 г.	2012 г.	Изменение (+,-) в 2012 г. по сравнению с 2010 г.
Общая величина запасов	23870	39866	38090	14220
Источники формирования запасов:				
- собственные оборотные средства	-19548	-23872	-28790	-9242
- функционирующий капитал	12375	6707	1204	-11171
- общая величина источников	32101	47955	53759	21658
Излишек (+), недостаток (-):				
- собственных оборотных средств	-43418	-39866	-66880	-23462
- функционирующий капитал	-11495	-33159	-36886	-25391
- общей величины источников	8231	8089	15669	7438
Тип финансовой устойчивости	Неустойчивое финансовое положение			X

Собственные оборотные средства в организации отсутствовали, как отмечалось выше. Несмотря на наличие долгосрочных источников формирования запасов в 2010 - 2012 гг., в организации наблюдается излишнее формирование общей величины источников в результате привлечения ею краткосрочных кредитов и займов (величина которых в 2012 г. составила 52,6 млн.). ОАО «Мостовской ДСЗ» имеет 3 тип финансовой устойчивости предприятия, т.е. наблюдается неустойчивое положение в части обеспеченности запасов источниками финансирования.

Для характеристики финансовой ситуации организации в целом применяют относительные показатели ликвидности и финансовой устойчивости. С учетом многообразия финансовых процессов, большого количества показателей ликвидности и финансовой устойчивости, различия в методиках их расчетов многие отечественные и зарубежные аналитики рекомендуют производить интегральную балльную оценку финансового состояния. Сущность этой методики заключается в классификации организаций по уровню риска. Любая организация может быть отнесена к определенному классу в зависимости от «набранного» количества баллов, исходя из фактических значений показателей финансовой устойчивости.

Проведем анализ финансового состояния ОАО «Мостовской ДСЗ» в анализируемом периоде по сводным критериям его оценки на основе рассчитанных ранее относительных показателей ликвидности, платежеспособности, финансовой устойчивости, значение которых отражено в таблице 1.

В таблице 4 представлены данные для последующей группировки организаций по критериям оценки финансового состояния.

Таблица 4 - Группировка организаций по критериям оценки финансового состояния

Показатели финансового состояния	ГРАНИЦЫ КЛАССОВ СОГЛАСНО КРИТЕРИЯМ				
	I	II	III	IV	V
Коэффициент абсолютной ликвидности	0,5 и выше - 20 баллов	0,4 и выше- 16 баллов	0,3- 12 баллов	0,2- 8 баллов	0,1-4 балла
Коэффициент критической оценки	1,5 и выше – 18 баллов	1,4- 15 баллов	1,3- 12 баллов	1,2 ÷ 1,1 – 9 ÷ 6 баллов	1,0-3 балла
Коэффициент текущей ликвидности	2 и выше- 16,5 баллов	1,9 ÷ 1,7- 15 ÷ 12 баллов	1,6 ÷ 1,4- 10,5 ÷ 7,5 балла	1,3 ÷ 1,1- 6 ÷ 3 балла	1-1,5 балла
Коэффициент финансовой независимости	0,6 и выше – 17 баллов	0,59 ÷ 0,54- 16,2 ÷ 12,2 балла	0,53 ÷ 0,43- 11,4 ÷ 7,4 балла	0,47 ÷ 0,41- 6,6 ÷ 1,8 балла	0,4 – 1 балл
Коэффициент обеспеченности собственными источниками финансирования	0,5 и выше- 17 баллов	0,4- 12 баллов	0,3- 9 баллов	0,2- 6 баллов	0,1-3 балла
Коэффициент финансовой независимости в части формирования запасов	1 и выше- 13,5 балла	0,9- 11 баллов	0,8- 8,5 баллов	0,7 ÷ 0,6- 6 ÷ 3,5 балла	0,5 – 1 балл
Минимальное значение границы	100	85,2-66	63,4-56,5	41,6- 28,3	14

Предполагается следующая классификация финансового состояния организации в зависимости от попадания в определенный класс.

I класс – предприятия, кредиты и обязательства которых подкреплены информацией, позволяющей быть уверенными в возврате кредитов и выполнении других обязательств в соответствии договорами с хорошим запасом на возможную ошибку.

II класс – предприятия, имеющие некоторый риск по задолженности и обязательствам и определенную слабость финансовых показателей и кредитоспособности. Однако эти предприятия еще не рассматриваются как рискованные.

III класс – это проблемные предприятия. Вряд ли существует угроза потери

средств, но полное получение процентов, выполнение обязательств представляется сомнительным.

IV класс – это предприятия особого внимания. Это предприятия, которые могут потерять средства и проценты даже после принятия мер к оздоровлению бизнеса.

V класс – предприятия очень высокого риска, практически неплатежеспособные [13].

Сопоставив результаты анализа финансового состояния ОАО «Мостовской ДСЗ» с группировкой, представленной в таблице 4, видно, что организация в исследуемом периоде относилась к V классу. При этом показатели платежеспособности и финансовой устойчивости ухудшились, поэтому можно предположить, что если потенциальные инвесторы или кредиторы проведут интегральную балльную оценку финансовой устойчивости, то они вряд ли захотят иметь с ним дело. Однако некоторые показатели позволили организации набрать сумму больше нуля, что подтверждает ранее сделанные выводы о перспективной ликвидности организации в случае получения достаточного объема нераспределенной прибыли, которая позволит ему рассчитаться по существующим обязательствам.

Важными показателями, характеризующими структуру капитала и определяющими устойчивость предприятия, являются сумма чистых активов и их доля в общей валюте баланса. Величина чистых активов (реальная величина собственного капитала) показывает, что останется собственникам предприятия после погашения всех обязательств в случае ликвидации предприятия. Величина чистых активов лежит в основе расчета стоимости акций, финансового леввериджа, цены и доходности собственного капитала. С величиной чистых активов связывают саму возможность существования предприятия.

Согласно принятому порядку оценки стоимости чистых активов акционерных обществ под стоимостью чистых активов понимается величина, определяемая путем вычитания из суммы активов, принимаемых к расчету, суммы пассивов, принимаемых к расчету.

Определим величину чистых активов в ОАО «Мостовской ДСЗ» в исследуемом периоде, отразив результаты отчета в таблице 5.

Таблица 5 - Расчет суммы чистых активов, тыс. руб. (на конец года)

<b>Показатель</b>	<b>2010 г.</b>	<b>2011 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2012 г. в % к 2010г.</b>
<b>Активы</b>	84680	107513	114713	135,5
Вычитаются:				
Расходы будущих периодов	2807	10183	7816	278,4
Итого активов, принимаемых к расчету	81873	97330	106897	130,6
<b>Пассивы</b>				
Долгосрочные финансовые обязательства, включая величину отложенных налоговых обязательств	31923	30579	29994	94,0
Краткосрочные финансовые обязательства по кредитам и займам	19726	41248	52555	266,4
Кредиторская задолженность	12694	13112	9550	75,2
Задолженность участникам (учредителям) по выплате доходов	5	5	-	-
Итого пассивов, принимаемых к расчету	64348	84944	92099	143,1
Чистые активы	17525	12386	14798	84,4
Доля чистых активов в валюте баланса, %	20,7	11,5	12,9	x

Как видно из таблицы 5, на анализируемом предприятии в 2012 г. по сравнению с 2010 г. сумма чистых активов снизилась на 2 727 тыс. руб., или на 15,6% за счет увеличения суммы пассивов, принимаемых к расчету, более быстрыми темпами, чем суммы активов. Так, активы ОАО «Мостовской ДСЗ» выросли в 2012 г. по сравнению с 2011 г. на 30,6 %, а пассивы – на 43,1%. Снижение чистых активов является негативной тенденцией и отрицательно характеризуют финансовое состояние организации.

Обобщение теоретических публикаций по анализу финансового состояния организаций позволяет отметить несовершенство отдельных аспектов его методологии: анализа и оценки ликвидности оборотных активов, платежеспособности, финансовой устойчивости организаций.

Для оценки структуры бухгалтерского баланса и финансового состояния организаций учеными предложены два критерия: коэффициент текущей ликвидности и коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами, фактические значения которых на конец года должны быть не меньше теоретически достаточной величины указанных показателей. Однако во многих случаях выполнение принятых условий не гарантирует платежеспособность и эффективность сформированной структуры бухгалтерского баланса в связи с высокой долей иммобилизованных оборотных активов в общей стоимости. В результате при величине коэффициента текущей ликвидности значительно больше теоретически достаточной величины, но сформированной за счет медленно реализуемых активов – незавершенного производства, запасов и материалов, долгосрочной дебиторской задолженности – организация является неплатежеспособной без привлечения краткосрочных кредитов и займов, использования кредиторской задолженности.

Недостаток методик определения коэффициента текущей ликвидности оборотных активов состоит, как показали исследования, в использовании в его расчетах существенной части стоимости медленно реализуемых активов, не участвующих в обороте за отчетный период, что искажает оценку платежеспособности, структуры бухгалтерского баланса.

Несовершенство методики оценки финансовой устойчивости организации заключается в использовании алгоритма расчета абсолютной величины источников финансирования запасов, учитывающей наличие собственных оборотных средств, общую сумму долгосрочных обязательств и задолженность по краткосрочным кредитам и займам. Если первый и третий источники не вызывают сомнений, то второй источник – долгосрочные кредиты и займы – не корректен: согласно теории анализа финансовой устойчивости указанный источник используется не в полном объеме, а только в части финансирования внеоборотных активов; в противном случае завышается реальная оценка финансовой устойчивости организации, принимаются неоптимальные управленческие решения.

В целом, проведенный анализ позволяет сделать вывод, что в исследуемый период ОАО «Мостовской ДСЗ» являлась неплатежеспособной и финансово неустойчивой организацией, причем в 2012 г. ее финансовое состояние ухудшилось по сравнению с 2010 – 2011 гг. в результате снижения финансовых результатов ее деятельности. В связи с этим считаем необходимым выделить следующие основные направления улучшения финансового состояния ОАО «Мостовской ДСЗ»:

1. Оптимизация структуры оборотных активов и совершенствование управления запасами организации. Неоптимальная структура оборотных активов оказала существенное влияние на платежеспособность и финансовую устойчивость предприятия, его финансовое состояние в целом. Так, в ОАО «Мостовской ДСЗ» в исследуемом периоде абсолютно ликвидные активы (денежные средства) составляют около 10 % от суммы всех оборотных средств, а высоко ликвидные – около 30 %, в то время как наименее ликвидные (запасы) – более 60 %.

Запасы занимают значительный вес в сумме всего имущества организации в 2010 – 2012 гг. (более 33 %), составив в 2012 г. 38,3 млн руб. Среди них имеются залежалые и не пользующиеся спросом, т.е. относящиеся к группе активов с высокой степенью риска. Данный вид имущества оказывает существенно влияние на платежеспособность организации (как абсолютные показатели, так и относительные) и



ее финансовую устойчивость (оценка источников формирования запасов определяет тип финансовой ситуации организации). Поэтому, на наш взгляд, для повышения эффективности оборонных активов необходимы мероприятия по совершенствованию управления запасами.

По оценкам специалистов, занимающихся консультированием в области финансового менеджмента, из общей экономии, которую может получить предприятие при рациональном управлении финансами, 40 % может дать управление материально-производственными запасами, 50 % – управление запасами готовой продукции и дебиторской задолженностью и остальные 10% – управление собственным технологическим циклом.

Одним из важнейших факторов повышения эффективности управления оборотными активами является увеличение скорости оборота запасов, что возможно достичь двумя путями: установить норму запаса и укрепить договорную дисциплину.

ОАО «Мостовской ДСЗ» для увеличения скорости оборота запасов можно предложить реализовать по сниженным ценам или списать неликвидные запасы. Кроме того, можно также порекомендовать ужесточить систему контроля за качеством и количеством поступающих материальных ценностей. Это поможет предотвратить возможные потери, порчу и бесконтрольное использование ценностей.

Главному бухгалтеру ОАО «Мостовской ДСЗ» необходимо провести инвентаризацию запасов с целью выявления неиспользуемого в хозяйственной деятельности имущества, что позволит не только сократить величину активов с высокой степенью риска, но и получить дополнительный доход, что повлияет на финансовые результаты деятельности организации.

Рекомендуем главному бухгалтеру принять меры по оптимизации структуры оборотных активов, повысив долю абсолютно ликвидных активов до 15 % и высоколиквидных – до 50 - 60 % от всей величины оборотных средств предприятия.

2. Оптимизация дебиторской задолженности. По результатам анализа расчетов было выявлено увеличение дебиторской и кредиторской задолженности, что отрицательно характеризует состояние расчетов. Однако срок погашения задолженности выше оптимального (30 дней), что приводит к увеличению финансового цикла организации, что, в свою очередь, отрицательно повлияло на финансовое состояние ОАО «Мостовской ДСЗ». Поэтому совершенствование управлением дебиторской задолженностью, на наш взгляд, должно стать одним из направлений улучшения структуры оборотных средств предприятия и финансового состояния в целом, так как несвоевременное погашение задолженности в дальнейшем представляет угрозу платежеспособности организации.

Существует несколько способов управлением дебиторской задолженностью: отказ от взыскания задолженности, продажа ее, взыскание через суд, ужесточение контроля.

Если руководство не примет меры по ужесточению контроля за уровнем дебиторской задолженности, то в будущем периоде существует вероятность возникновения просроченной задолженности. Необходимо иметь ввиду, что в отношении некоторых предприятий в скором времени может быть начата процедура банкротства в связи с кризисным финансовым положение, в котором они находятся.

Главному бухгалтеру ОАО «Мостовской ДСЗ» для оптимизации структуры дебиторской задолженности мы предлагаем провести следующие мероприятия:

- установить штрафы, пени, неустойки при несвоевременном погашении дебиторской задолженности;
- при предварительной оплате продукции, больших объемах закупок предоставлять скидки;
- ориентироваться по возможности на большее количество покупателей с целью снижения риска неоплаты продукции (работ, услуг);
- каждый месяц проводить анализ состояния расчетов в организации с целью оценки структуры задолженности по срокам ее возникновения;
- осуществлять контроль за состоянием дебиторской задолженности, который рекомендуется осуществлять посредством ежемесячного составления актов сверок;
- принять меры к взысканию выявленной сомнительной дебиторской

задолженности или списать ее на убытки.

Это позволит снизить риск неуплаты дебиторской задолженности, что повысит оборачиваемость оборотных средств, улучшит платежеспособность и финансовое состояние предприятия в целом.

3. Повышение репутации организации в лице кредиторов. Срочная задолженность организации (т.е. задолженность перед бюджетом и внебюджетными фондами) в 2012 г. составляет порядка 5 % от общей кредиторской задолженности предприятия, что не позволяет характеризовать организацию как хорошего налогоплательщика. Рекомендуем главному бухгалтеру усилить контроль за погашением краткосрочных обязательств, особенно срочных, так как задолженность свидетельствует о плохой платежной дисциплине предприятия.

4. Повышение оборачиваемости основных ресурсов. Возросшая продолжительность оборота основных видов ресурсов предприятия в 2012 г. по сравнению с 2010 г. (например, оборотных средств – на 13 дней, составив 72 дня) отрицательно характеризует деловую активность организации и неблагоприятно влияет на финансовое состояние ОАО «Мостовской ДСЗ». Маркетинговой службе для ускорения оборачиваемости активов и сокращения продолжительности оборота, на наш взгляд, следует:

- повысить качество продукции (работ, услуг), что позволит увеличить цену реализации и получить дополнительную выручку, а значит, и прибыль;

- проводить анализ материалов, товаров и прочих запасов, с целью выявления залежалых, не используемых в производственно-хозяйственной деятельности, с целью возможности их реализации или списания.

5. Проведение регулярного внутреннего финансового анализа. Снижение финансовых результатов деятельности организации отрицательно повлияло на финансовое состояние организации. Для возможного предупреждения данной ситуации можно порекомендовать главному экономисту составлять аналитические таблицы для внутреннего финансового анализа, которые позволят следить за тенденциями изменения результатов производственно-хозяйственной деятельности и искать резервы повышения рентабельности.

#### **Литература**

1. Вахрушина М.А., Пласкова Н.С. Анализ финансовой отчетности. М.: Вузовский учебник. 2010
2. Российская Федерация. Законы. О бухгалтерском учете: федеральный закон от 06 декабря 2011г. №402-ФЗ.
3. Вахрушина М.А., Пласкова Н.С. Указ. соч.
4. Войтоловский Н.В. Комплексный анализ хозяйственной деятельности организации / Н.В. Войтоловский, А.П. Калинина, И.И. Мазурова. М.: Высшее образование, 2006.
5. Кашин Е.Ф. Курс лекций по экономическому анализу: Учебное пособие. Краснодар, 2002.
6. Войтоловский Н.В. Указ. соч.
7. Кашин Е.Ф. Указ. соч.
8. Войтоловский Н.В. Указ. соч.
9. Кашин Е.Ф. Указ. соч.
10. Войтоловский Н.В. Указ. соч.
11. Кашин Е.Ф. Указ. соч.
12. Прудников, А.Г. Методологические проблемы анализа и оценки финансового состояния аграрных формирований. Краснодар: КубГАУ, 2010.
13. Там же.

## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

УДК 341.64

### МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВОСУДИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ

© 2013 г. В.Л. Толстых

Новосибирский национальный  
исследовательский государственный  
университет  
630090, г. Новосибирск,  
ул. Пирогова, 2

Novosibirsk National Research  
State University  
2, Pirogova str.,  
Novosibirsk, 630090

*В статье рассматриваются соотношение понятий право и правосудия; этимологические, религиозные, символические и иные аспекты правосудия. Автор анализирует реализацию идеи правосудия в национальном и международном правопорядках. Некоторые тезисы иллюстрируются решениями из практики Международного Суда ООН и других международных судов.*

**Ключевые слова:** международное право, международный суд, международное судебное решение, право на суд, справедливость.

*This article discusses the relationship between the concept of law and concept of justice; etymological, religious, symbolic, and other aspects of the justice. The author analyzes the implementation of the idea of justice in national and international law orders. Some theses are illustrated by decisions rendered by International Court of Justice and other international courts.*

**Keywords:** international law, international court, international court decision, right to trial, justice.

1. Международные суды являются краеугольным элементом современного международного правопорядка и, возможно, самым важным его элементом. Они дают удивительный и уникальный пример правосудия, осуществляемого человеком по отношению к государствам, и в этом их фундаментальное отличие от национальных судов, которые олицетворяют государство, разрешающее споры между людьми. Будучи продуктом воли нескольких или многих государств, они, как и международное право в целом, не зависят от воли одного государства. Тем самым они одновременно и продолжают и преодолевают мощнейшую политическую идею современности – идею суверенитета.

Международные суды, как и любые другие суды, призваны осуществлять правосудие и не делать того, что несовместимо с этой деятельностью. Понятие правосудия (*iustitia*) чрезвычайно интересно в этимологическом, мифологическом и символическом аспектах; к сожалению, оно не является полностью раскрытым. Современными, связанными с правом и моралью значениями этого понятия, являются справедливость, законность, основательность [1].

М. Бартошек указывает, что этимология термина *ius* неясна, возможно, он произведен от санскритского *ju* (вязать) [2, с. 163]. По свидетельству М. Фасмера, русское «суд» выводится из приставки «som» (с, со) и индоевропейского корня «dhe» (деть, дело, ставить), и близко к древнеиндийскому «*samdhis*», «*samdha*» (договор, связь, объединение) [3]. В обоих случаях присутствует идея связывания и объединения, генерирующая идею обязывания. Одним из символов этой идеи в Риме были фасции (*fascis*, *fascēs* – связки, пучки прутьев, которые носили ликторы как символ *imperium*) [4, с. 130]. Фасции имели отношение и к *fas* (веление неба, богов; область жизненных отношений, которую боги отставляли на усмотрение людей; комплекс религиозных норм о том, что боги дозволяют людям), и к *ius*, будучи одним из главных символов правосудия.

В Дигестах содержится следующий отрывок: «(Ульпиан). Изучающему право надо прежде всего узнать, откуда произошло слово "право" (ius). Право получило свое название от "правосудия" (iustitia), ибо, согласно превосходному определению Цельса, право есть наука о добром и справедливом. §.1. По заслугам нас называли жрецами, ибо мы заботимся о правосудии, возвещаем понятия доброго и справедливого, отделяя справедливое от несправедливого, отличая дозволенное от недозволенного, желая, чтобы добрые совершенствовались не только путем страха наказания, но и путем поощрения наградами, стремясь к истинной, если я не заблуждаюсь, философии, а не к мнимой» (D. 1,1.1) [5, с. 794].

2. В монотеистических религиях правосудие выступает одной из главных функций Бога. Данная функция заимствуется и воспроизводится правом наряду с другой божественной функцией – нормотворчеством. Ценность правосудия выше, чем ценность нормотворчества. Во-первых, нормотворчество является началом божественного замысла, а правосудие – его завершением, таким образом, правосудие есть итог, сумма, слагаемыми которой являются нормы, поступки и их оценка. Во-вторых, правосудие может включать нормотворчество. Суд может творить право при помощи прецедента, одновременно законодатель не может вершить правосудие посредством закона. В-третьих, осуществляя правосудие, Бог отбирает тех, кто войдет в его царство, нормотворчество же осуществляется для земного мира. Эти сравнения можно продолжить: ценность правосудия, безусловно, выше, чем ценность исполнительной власти: первое осуществляется Богом, второе – его ангелами.

В этой связи идея правосудия отличается от идеи права, последняя может рассматриваться как составляющая первой. Идея правосудия отличается и от идеи суда как органа. Суд легитимируется характером своей деятельности, при этом не так важно, кто им является: король, парламент, профессиональные судьи или представители народа. Правосудие же легитимируется ценностями более высокого порядка. Правосудию присущи следующие основные характеристики, при утрате которых происходит утрата его сути: связывающий характер, неотвратимость, справедливость, т.е. соответствие между деянием и воздаянием. Данные характеристики отражены в институтах и нормах процессуального права.

3. В развитом внутригосударственном правопорядке нет необходимости в непосредственном применении данных идей; поскольку они раскрыты и конкретизированы институтами и нормами процессуального права. Однако в международном правопорядке, где идея правосудия была реализована относительно недавно, такая необходимость может возникать. МС ООН высказался по этому поводу в очень интересном Решении по делу Северного Камеруна от 2 декабря 1963 г. (предварительные возражения).

Камерун обвинил Великобританию в невыполнении некоторых обязательств, вытекающих из Соглашения об опеке 1946 г. Камерун был одним из заморских владений Германии, от которых она отказалась в силу ст. 119 Версальского договора и в отношении которых была введена система мандатов. Его территория была разделена на две части, отданные под управление Франции и Великобритании. После создания ООН на данные территории была распространена система опеки. Английская часть была поделена на северный и южный регионы. Северный Камерун управлялся как часть двух провинций на севере Нигерии. До 1939 г. Южный Камерун управлялся как отдельная провинция Нигерии. Французская часть приобрела независимость в 1960 г. и стала Республикой Камерун. В 1961 г. по результатам плебисцитов Южный Камерун присоединился к Республике Камерун, а Северный Камерун – к Нигерии, которая приобрела независимость в 1960 г. Резолюция Генеральной Ассамблеи 1608 (XV) от 21 апреля 1961 г. подтвердила результаты плебисцитов и установила прекращение действия Соглашения об опеке. Республика Камерун проголосовала против данной резолюции и высказала претензии к английским властям, осуществлявшим управление Северным Камеруном и организацию плебисцитов. По ее мнению, Великобритания не придерживалась «правила единства» и нарушила Соглашение об опеке. Камерун обратился в Суд, ссылаясь на ст. 19 Соглашения об опеке, устанавливающую юрисдикцию Суда. Великобритания выдвинула предварительные возражения. В соответствии с первым речь может идти только о споре между Камеруном и ООН, но не о споре между Камеруном и Великобританией. Суд отверг

данное возражение, указав, что противоположные позиции сторон в части толкования и применения Соглашения об опеке свидетельствуют о наличии спора. Другое возражение было основано на ч. 2 ст. 32 Регламента, в соответствии с которой в заявлении должны быть указаны его предмет и основания, а также основания юрисдикции Суда. Суд отклонил и данное возражение, указав, что заявление соответствует ч. 2 ст. 32, и отметив, что он не обязан придавать вопросам формы то значение, которое они могут иметь во внутреннем праве.

Далее Суд указал: «Дело передается в Суд актом заявителя, однако, даже если после этого Суд сочтет, что он обладает юрисдикцией, он не обязан в каждом случае осуществлять данную юрисдикцию. Существуют ограничения, присущие осуществлению судебной функции, которые Суд как орган правосудия не может игнорировать. Таким образом, может обнаружиться несоответствие между желаниями заявителя или даже обеих сторон дела, с одной стороны, и, с другой стороны, долгом Суда сохранять его судебный характер. Сам Суд, а не стороны, должен обеспечивать неприкосновенность своей судебной функции (Court's judicial integrity). Постоянная палата в деле о свободных зонах (Free Zones) сослалась на три различных соображения, которые могут приводить к отказу от вынесения решения по вопросам, поставленным сторонами. Эти соображения были подняты Палатой proprio motu.

Во-первых, в Определении от 19 августа 1929 г. (P.C.I.J., Series A, No. 22, p. 15) Суд указал: «По общему правилу, Суд нельзя обязать выбирать между толкованиями [договора], определенными заранее, ни одно из которых, возможно, не соответствует мнению, которое он мог бы сформулировать» [6]. Во-вторых, в Решении по тому же делу от 7 июня 1932 г. (P.C.I. J., Series A/B, No. 46, p. 161) Суд указал: «По зрелому размышлению Суд полагает, что было бы несовместимым со Статутом и его положением как органа правосудия выносить решение, действительность которого зависела бы от последующего одобрения сторон. Наконец, Суд добавил (p. 162) по поводу ч. 2 ст. 2 компромисса, предполагавшей решение Суда по вопросу о том, какие специальные тарифные исключения должны быть установлены, что задача, поставленная перед Судом сторонами, является «несоответствующей роли органа правосудия». Более того, «взаимодействие экономических интересов» поставило вопросы «за пределами сферы, в которой орган правосудия, призванный применять нормы права, может содействовать разрешению споров между двумя государствами».

Суд также сослался на дело Айна де ла Торре (I.C. J. Reports 1951, pp. 78-79), в котором стороны испрашивали решения относительно способа прекращения убежища. Суд постановил, что убежище должно быть прекращено, однако отказался определять меры, которые должны быть предприняты для достижения этой цели. Суд заявил: «Вопросительная форма, которую они придали своим выводам, показывает, что они желают, чтобы Суд осуществил выбор между различными способами, посредством которых может закончиться убежище. Однако эти способы являются обусловленными фактами и возможностями, которые в значительной степени в состоянии оценить только сами стороны. Выбор между ними может основываться не на юридических соображениях, а исключительно на соображениях практического характера и политической целесообразности; в судебную функцию Суда не входит осуществление такого выбора».

Камерун требовал констатации нарушения Соглашения об опеке. В связи с этим Суд отметил, что Резолюция Генеральной Ассамблеи по данному вопросу имеет окончательный характер, независимо от того, основана ли она на правильном толковании Соглашения об опеке. Суд не может своим решением отменить решение Генеральной Ассамблеи, возобновить действие Соглашения об опеке, повлиять на присоединение Северного Камеруна к Республике Камерун или выход его из состава Нигерии: «Функция Суда состоит в том, чтобы провозглашать право, но он может выносить решение только в связи с конкретными делами, в которых на момент вынесения решения существует реальный спор, предполагающий конфликт юридических интересов между сторонами. Решение Суда должно иметь практические последствия в том смысле, что оно должно быть способным влиять на существующие права или обязанности сторон, устраняя таким образом неопределенность в их правоотношениях. В данном случае любое решение по существу не соответствовало бы этим важным характеристикам судебной функции». Резолюция 1608 (XV) прекратила Соглашение об опеке; Великобритания прекратила

осуществлять права и обязанности управляющей власти в отношении Камеруна; Северный Камерун присоединился к Нигерии. Все права, предоставляемые Соглашением об опеке другим членам ООН, прекратили существование. Никакие претензии не могут предъявляться ни к Великобритании, которая завершила свою миссию, ни к Нигерии, которая не являлась стороной Соглашения об опеке. Также непонятно, как какая-либо претензия может предъявляться к самой ООН. В этой связи Суд счел, что он не может вынести решение по существу, поскольку любое такое решение было бы беспредметным.

4. Правосудию корреспондирует право на судебную защиту (право на справедливый суд, право на правосудие). Правосудие осуществляется судом; право на судебную защиту принадлежит субъектам, чьи права находятся под угрозой: частным лицам и государственным органам (государству) – во внутригосударственном правопорядке; государствам – в международном правопорядке. Идея правосудия во главу угла ставит служение публичным интересам, идея права на судебную защиту – служение частным интересам. Вместе с тем одно часто предполагает другое, поэтому на практике законодатель пытается найти баланс данных интересов. В итоге определение содержания и форм осуществления права на судебную защиту означает определение условий отправления правосудия, и наоборот.

5. Международное право оказало значительное и многостороннее влияние на содержание права на судебную защиту. Во-первых, международное право закрепило институты и процедуры, действующие в рамках международного правопорядка и выступающие в качестве элементов права на судебную защиту во внутригосударственном правопорядке. Такими элементами являются международные суды и используемые ими процедуры рассмотрения заявлений частных лиц. Такими элементами могут считаться процедуры правовой помощи, обеспечивающие исполнение иностранных судебных решений и поручений в отечественном государстве и отечественных решений и поручений – за границей. Такими элементами также могут считаться международно-правовые процедуры создания судебных органов, входящих в национальную судебную систему; речь идет о некоторых гибридных судах. Право доступа к данным институтам и процедурам закрепляется в конституционных и процессуальных законах.

6. Во-вторых, международное право обеспечивает возможность создания единых стандартов внутригосударственного права на судебную защиту. Данные стандарты закреплены в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и международных договорах: Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Пакте о гражданских и политических правах 1966 г., Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Американской конвенции о правах человека 1969 г. и др. Их определению также способствуют акты органов международных организаций и неофициальные кодификации. Среди наиболее важных следует отметить:

- Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов (Приняты Седьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями; Резолюция Генеральной Ассамблеи 40/32 от 29 ноября 1985 г.);

- Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних («Пекинские правила», Резолюция Генеральной Ассамблеи 40/33 от 29 ноября 1985 г.);

- Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (Резолюция 40/34 Генеральной Ассамблеи 40/34 от 29 ноября 1985 г.);

- Замечание общего порядка Комитета по правам человека № 32 (равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство), 2007 г.;

- Рекомендация Комитета министров Совета Европы (81)7 относительно путей облегчения доступа к правосудию от 14 мая 1981 г.;

- Рекомендация Комитета министров Совета Европы (84)5 относительно принципов гражданского судопроизводства, направленных на совершенствование судебной системы от 28 февраля 1984 г.;

- Рекомендация Комитета министров Совета Европы (87)18 относительно упрощения уголовного правосудия от 17 сентября 1987 г.;

- Рекомендация Комитета министров Совета Европы (94)12 о независимости, эффективности и роли судей от 13 октября 1994 г.;
- Рекомендация Комитета министров Совета Европы (2003)17 об исполнении судебных решений от 9 сентября 2003 г.;
- Принципы международного гражданского процесса Американского института права/УНИДРУА 2004 г.

7. В-третьих, в международном правопорядке происходит формирование международного права на судебную защиту. Данное право принадлежит государствам; в некоторых случаях им могут пользоваться другие субъекты международного права (международные организации, повстанческие формирования). Оно предназначено для защиты прав, предоставляемых субъектам международного права договорными и обычными нормами. Оно обеспечивается международными судами и процедурами, которые призваны осуществлять эти органы.

Международное право на судебную защиту закреплено на двух уровнях: партикулярном и универсальном. На партикулярном уровне оно закреплено в учредительных документах конкретного международного суда и международной организации, при которой создан данный суд; соответственно, оно распространяется только на участников данных инструментов.

На универсальном уровне происходит формирование стандартов международного права на судебную защиту, постепенно приобретающих обычно-правовой характер. Источниками данных стандартов можно считать:

- совпадающие положения статуты и регламентов международных судов, первое место среди которых занимают положения, регламентирующие деятельность МС ООН;
- акты мягкого права (например, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3232 (XXIX) «Рассмотрение вопроса о роли Международного Суда» от 12 ноября 1974 г.; Рекомендация Комитета Министров Совета Европы (2008)8 о принятии юрисдикции МС ООН от 2 июля 2008 г.);
- документы, подготовленные КМП и Институтом международного права (например, Резолюция Института «Судебное и арбитражное урегулирование международных споров, затрагивающих более двух государств, от 24 августа 1999 г.; Резолюция Института «Положение международного судьи» от 9 сентября 2011 г. и др.);
- решения и заключения международных судов, затрагивающие вопросы отправления международного правосудия.

8. Международное право на судебную защиту возникло позднее внутригосударственного права на судебную защиту; в этой связи оно восприняло многие принципы и институты, относящиеся к осуществлению правосудия национальными судами. К их числу относятся независимость суда и судей; производства по разрешению споров, применению временных мер, рассмотрению просьбы о вступлении в дело, пересмотру дела по вновь открывшимся обстоятельствам; толкованию судебного решения и примирительное производство; принципы равенства и состязательности; институты доказательственного права; обязательность судебного решения; принципы толкования норм прав и др. Некоторые положения национального права могут применяться для регулирования международной судебной процедуры в качестве принципов права цивилизованных наций (например, принцип эстоппеля).

9. С другой стороны, международное право на судебную защиту характеризуется значительным своеобразием, обусловленным природой международного правопорядка.

1) Международный суд может быть создан при помощи международного договора или акта международной организации; национальный суд может быть создан только на основании закона.

Данный тезис может быть проиллюстрирован Решением Апелляционной камеры МУТЮ по делу Тадича от 2 октября 1995 г. Заявитель полагал, что международный уголовный трибунал может быть учрежден либо отдельным договором, либо поправками к Уставу ООН, но никак не резолюцией Совета Безопасности. Трибунал указал, что в соответствии с Уставом ООН Совет Безопасности имел право квалифицировать вооруженный конфликт на территории Югославии как угрозу миру и, соответственно, использовать свои полномочия, предусмотренные Главой VII Устава ООН, и в дискреционном порядке определять характер мер, направленных на восстановление

мира. Трибунал счел, что действия Совета Безопасности по созданию международного уголовного трибунала подпадают под ст. 41 Устава ООН, в соответствии с которой «Совет Безопасности уполномочивается решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений, и он может потребовать от членов Организации применения этих мер». По мнению Трибунала, Совет Безопасности создал международный уголовный трибунал в качестве инструмента для осуществления своей собственной функции по поддержанию мира и безопасности. Заявитель утверждал, что Трибунал не является «судом, созданным на основании закона» (ст. 14 Пакта о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., ст. 8 Американской конвенции о правах человека 1969 г.), соответственно, при его создании были нарушены «общие принципы права, признанные цивилизованными нациями», которые в соответствии со ст. 38 Статута МС ООН являются источниками международного права. Трибунал, однако, отметил: «...Принцип, в соответствии с которым суд должен быть создан на основании закона..., является общим принципом права, налагающим международное обязательство, которое применяется только к отправлению уголовного правосудия во внутригосударственной системе. Из этого принципа следует, что все государства обязаны организовывать свою систему уголовной юстиции так, чтобы гарантировать всем лицам право на то, чтобы уголовное обвинение рассматривалось судом, созданным на основании закона. Это не означает, однако, что международный уголовный суд может быть создан в результате простого каприза группы правительств. Такой суд должен иметь основу в норме права и предоставлять все гарантии, закрепленные в соответствующих международных документах. Тогда можно будет сказать, что данный суд является «созданным на основании закона» (пар. 42). Трибунал указал, что в демократическом обществе суды не должны учреждаться исполнительной властью, но вместе с тем счел, что принцип разделения властей не действует в международном правопорядке, в частности, в рамках международной организации, такой как ООН.

2) Международные суды используют некоторые специфические производства: консультативное и по рассмотрению преюдициальных вопросов; одновременно, многие из них не используют апелляционное и кассационное производства.

3) Международная судебная система не является иерархичной, каждый суд представляет собой автономное учреждение; национальная судебная система, наоборот, является иерархичной.

4) Международные судьи, также как и национальные, являются независимыми, однако их независимость подкреплена специфической гарантией, отсутствующей в национальном правопорядке: иммунитетом от национальной юрисдикции.

5) Состав международного суда должен формироваться на основе принципа справедливого географического представительства и представительства основных правовых систем.

6) Международные суды обладают юрисдикцией только при наличии согласия обеих сторон спора; национальные суды обладают обязательной юрисдикцией, т.е. рассматривают дела независимо от согласия ответчика.

7) Срок исковой давности в международном правопорядке существует, однако является неопределенным и зависит от обстоятельств конкретного дела; в национальном правопорядке, наоборот, он является определенным.

8) Государства свободны в выборе способов исполнения международных судебных решений; в национальном правопорядке, наоборот, способы исполнения судебных решений являются predeterminedенными.

9) В международном правопорядке механизмы, обеспечивающие принудительное исполнение судебных решений, являются неразвитыми; в национальном правопорядке данная проблема не стоит.

10) Международные суды финансируются всеми государствами - участниками соответствующей организации, при этом обращение в суд не облагается пошлиной; национальные суды финансируются из бюджета государства, при этом обращение в суд облагается пошлиной.

10. Эффективное отправление правосудия возможно только в условиях международного порядка, построенного на принципах уважения к праву и мирного



разрешения споров. В противном случае международные суды могут «превращаться в орудие диктата, принуждения и шантажа» [7, с. 12].

Примером несправедливого решения может служить решение третейского суда по делу об установлении чехословацко-венгерской границы от 2 ноября 1938 г. Венский протокол от 2 ноября 1938 г., касающийся арбитражного решения, устанавливающего чехословацко-венгерскую границу, гласил: «В соответствии с запросом, сделанным Венгерским Королевским и Чехословацким Правительствами Германскому и Итальянскому Королевскому Правительствам, разрешить арбитражным путем неурегулированный вопрос областей, подлежащих передаче Венгрии, и в соответствии с нотами, которыми обменялись по этому поводу заинтересованные Правительства 30 октября 1938 г., Немецкий Рейх-Министр Иностранных Дел г-н Иоахим фон Риббентроп и Министр Иностранных Дел Его Величества Короля Италии и Императора Эфиопии Граф Галеаццо Чиано встретились сегодня в Бельведерском Замке в Вене и вынесли желаемое решение от имени их Правительств». Само решение занимает одну страницу. В нем указано, что области, подлежащие передаче Чехословакией Венгрии, отмечены на прилагаемой карте. Эвакуация данных областей и их оккупация Венгрией должна начаться 5 ноября и закончиться 10 ноября. Отдельные проблемы, связанные с уступкой, должна решать Венгерско-чехословацкая комиссия. При возникновении трудностей, связанных с исполнением решения, должны проводиться двусторонние консультации; при их безуспешности вопрос должен передаваться германскому и итальянскому правительствам для окончательного решения.

Решение третейского суда по делу об инциденте в Уал-Уал (Walwal) от 3 сентября 1935 г. (Италия против Эфиопии), «фактически узаконившее оккупацию района и оправдывавшее нападение вооруженных сил Италии на эфиопские войска» [8], является другим примером неуважения к институту правосудия. Решение было вынесено квалифицированными арбитрами, не допустившими явного нарушения ни процессуальных, ни материально-правовых принципов. Вместе с тем отсутствие достоверных доказательств сделало невозможными квалификацию действий сторон и должное осуществление правосудия. Как результат, 3 октября 1935 г., спустя месяц после вынесения решения, Италия начала военные действия против Эфиопии, завершившиеся аннексией последней.

Основой юрисдикции Суда являлся Договор о дружбе, примирении и арбитраже от 2 августа 1928 г. В качестве арбитров были избраны Н. Политис (Греция), А. де ла Праделль (Франция), Питман Б. Поттер (США), Альдрованди (Италия), Р. Монтанья (Италия). Совет Лиги Наций наблюдал за разбирательством.

Зависящие от Великобритании, Италии и Эфиопии кочевые племена часто посещали расположенный в пустыне район Уал-Уал, представлявший интерес благодаря 300 колодцам. Начиная с 1928 г. власти итальянской колонии Сомали контролировали этот район, а начиная с 1930 г. – оккупировали его. В районе находился итальянский укрепленный пост Уал-Уал, подчинявшийся другому посту – Вордер (Warder). Основываясь на оккупации, Италия полагала, что район Уал-Уал находится под ее властью и этот факт признан Эфиопией и Великобританией; племена, зависящие от последних, использовали колодцы под контролем итальянских властей. Эфиопия же считала, что Уал-Уал является частью ее территории. Отношения между двумя государствами характеризовались подозрительностью и враждебностью.

22 ноября 1934 г. эфиопский отряд из 600 человек, возглавляемый Ф. Чиферра, губернатором Джиджиги и Огадена, Ф. Алемайеуа и О. Самантаром прибыл в район в качестве эскорта Англо-эфиопской комиссии. Комиссия, завершившая демаркацию границы между Эфиопией и британской Сомали, была уполномочена исследовать на месте пастбища Огадена. Итальянский гарнизон укрепленного поста насчитывал около 160 туземных солдат - дубатов. Эфиопский отряд, полагая, что он находится на своей территории, выдвинулся к колодцам. Под его давлением дубаты отступили, оставив в распоряжении эфиопов несколько колодцев. На следующее утро, 23 ноября, прибыла Комиссия во главе с англичанином подполковником Клиффордом и эфиопом Ф. Тессама Бант, которые заявили протест итальянскому командиру капитану Чиммарута, по поводу событий, произошедших накануне, и насильственного задержания одного из сержантов Комиссии. На следующее утро капитан Чиммарута встретился с членами Комиссии и заявил, что не уполномочен обсуждать главный предмет протеста. Вместе с тем он дал

объяснения по поводу исчезновения сержанта, – итальянского дезертира, убившего итальянского офицера, который добровольно сдался в плен; капитан Чиммарута предложил провести расследование и установить между итальянскими и эфиопскими силами временную разграничительную линию. Эфиопская миссия согласилась установить такую линию.

Итальянцам было предложено отступить на несколько метров и тем самым открыть доступ к другим колодцам, те отказались и предложили брать воду за их расположением, – это предложение, в свою очередь, не было принято Комиссией. Во время беседы Чиммаруты с членами Комиссии два итальянских самолета на небольшой высоте пролетели над англо-эфиопским лагерем. Членам Комиссии показалось, что пулемет одного из них был направлен на них. Впоследствии командир самолета поклялся, что пулемет не был направлен на лагерь; он указал, что на лагерь был направлен фотоаппарат и что его полет не носил недружественный характер. Глава британской миссии Клиффорд, сочтя произошедшее провокацией, решил отступить на 30 км от Уал-Уала, к Адо. На следующий день, 25 ноября, британская и эфиопская миссии совершили отход.

Отряд Ф. Чиферра, однако, остался на месте и был усилен до 1400-1600 человек. Это встревожило итальянские власти, которые предположили, что цель отряда состоит в том, чтобы напасть на итальянский гарнизон и завладеть колодцами Уал-Уала. Впоследствии Комиссия указала, что отряд остался на своей позиции, чтобы не создать впечатление отступления, которое могло вызвать волнения местного населения.

В течение 10 дней после ухода Комиссии эфиопский и итальянский отряды оставались на своих позициях, которые иногда разделяло не более двух метров, с оружием в руках, испытывая недоверие друг к другу и провоцируя друг друга. Оба отряда получили подкрепления. Тем не менее, 5 ноября, вследствие выстрела, происхождение которого является спорным, началось общее сражение. Услышав перестрелку, Чиммарута приказал двум танкам и трем самолетом выдвинуться к Уал-Уалу. Сражение продолжалось до ночи, утром 6 декабря оно возобновилось. В конце концов эфиопы бежали в сторону Адо, оставив на поле боя 130 погибших и значительное число раненных. Итальянские потери составили 30 погибших и сотню раненных.

Поскольку происхождение рокового выстрела было спорным, арбитры сочли, что инцидент является следствием неблагоприятного стечения обстоятельств: данный выстрел мог быть случайным, также как и другие выстрелы, которые раздавались до него; вполне объяснимо то, что в условиях нервозности, возбуждения и подозрительности он повлек столь прискорбные последствия. В итоге арбитры пришли к выводу, что Италия не несет ответственности за инцидент; ее власти предприняли ряд мер для его предотвращения и не были заинтересованы в нем. Эфиопия также не была заинтересована в инциденте, однако ее местные власти, концентрируя силы вблизи итальянских позиций, могли создать впечатление наличия у них агрессивных намерений.

### **Литература и примечания**

1. См., например, объяснения терминов «*iustitia*», «*iustus*» (Дыдынский Ф.М. Латинско-русский словарь к источникам римского права. Варшава, Типография К. Ковалевского. 1896 г.).
2. Бартошек М. Римское право: (понятие, термины, определения). М., «Юридическая литература». 1989.
3. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка. В четырех томах. Пер. с нем. О.Н. Трубачева. Т. III. М., «Прогресс». 1987.
4. Бартошек М. Указ. соч.
5. Памятники римского права: Законы XII таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана. М., «Зерцало», 1997.
6. В Решении по тому же делу от 7 июня 1932 г. Палата указала: «Согласно общей точке зрения, нельзя легко согласиться с тем, что Суд, функцией которого является провозглашение права, может быть призванным выбирать между двумя или несколькими толкованиями, заранее определенными сторонами, ни одно из которых, возможно, не соответствует мнению, которое он может сформулировать. Если иное явно не предусмотрено, необходимо презюмировать, что Суд обладает обычно присущей ему

свободой и может, по своему усмотрению, не только принять одно из двух предложений, но и отвергнуть их» (р. 138).

7. Энтин М.Л. Международные судебные учреждения. М., 1984.

8. Там же.

УДК 341.24

## **ВРЕМЕННЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДОГОВОРА К ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ХАРТИИ (ДЭХ), КАСАЮЩИЕСЯ СВЯЗАННЫХ С ТОРГОВЛЕЙ ВОПРОСОВ**

**© 2013 г. А.В. Шиянов**

*Ростовский филиал  
Российской академии правосудия  
344038, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Ленина, 66*

*Rostov Branch of  
Russian Academy of Justice,  
66, Lenina St., Rostov-on-Don,  
344038*

*Статья посвящена анализу положений Договора к Энергетической хартии (ДЭХ), регулирующих торговлю тех участвующих сторон, которые не являются членами ВТО. В результате исследования ст. 29 ДЭХ автор приходит к выводу, что такие государства в торговле между собой энергетическими материалами, продуктами и связанным с энергетикой оборудованием обязаны соблюдать основные нормы и принципы права ВТО, инкорпорированные с некоторыми изъятиями в правила ДЭХ.*

**Ключевые слова:** *договор, участник, соглашение, конференция, секретариат.*

*The article analyses the provisions of Energy Charter Treaty (ECT) regulating the trade of parties which are not WTO members. The research results in the conclusion that within the trade in energy materials, products and energy-related equipment these states must follow the norms and principle of WTO which are partly incorporated into ECT regulations.*

**Keywords:** *treaty, party, agreement, conference, secretariat.*

По смыслу ст. 4 ДЭХ отношения между его участниками, являющимися членами Всемирной торговой организации (ВТО), не препятствуют реализации прав и обязанностей, вытекающих из норм права ВТО, как они применяются между этими участниками ДЭХ в соответствии со Списками уступок и специфическими обязательствами [1; с. 50, 199]. Тем самым участники договора подтвердили, что право ВТО регулирует отношения, касающиеся торговли между ними энергетическими материалами, продуктами и связанным с энергетикой оборудованием. Нормы ст. 29 ДЭХ на временной основе распространяют на торговлю энергетическими материалами и продуктами и связанным с энергетикой оборудованием нормы и принципы права ВТО до тех пор, пока хотя бы одна из договаривающихся сторон не является членом организации. Указанная статья направлена на обеспечение формального равенства его участников с учётом изъятий, предусмотренных в Приложении W к ДЭХ [2; с. 194 - 198].

Следует отметить, что при работе над ДЭХ в 1991-1994 гг. участники переговоров должны были учитывать действовавшее в то время Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) 1947 г. и связанные с ним документы. В результате первая редакция договора включала применимые положения названных актов путем простой прямой отсылки, и все соглашения договаривающихся сторон ГАТТ 1947 г. подлежали применению с учётом изъятий и правил Приложения G [3; с.88, 115 - 119]. Вслед за успешной ратификацией 35 государствами, подписавшими ДЭХ, 21 января 2010 г. вступила в силу принятая Конференцией по Хартии 24 апреля 1998 г. Поправка к связанным с торговлей положениям ДЭХ, что привело нормы ст. 29 Договора в соответствие с правом ВТО [4].

Приложение W, заменившее в действующей редакции ДЭХ Приложение G, основано на действующем праве ВТО, закреплённом во вступившем в силу в 1995 г. Соглашении об учреждении ВТО, приложениях, решениях, декларациях и договоренностях, относящихся к нему, вступивших в силу в 1995 г., с вносимыми в них впоследствии уточнениями, поправками или изменениями. Рассматриваемое приложение состоит из двух частей, предусматривающих изъятия и правила, регулирующие, в соответствии с Торговой поправкой, применение всех соглашений ВТО между договаривающимися сторонами ДЭХ, одна из которых не является членом ВТО [5; с. 204 - 218]. Часть А Приложения W включает перечень тех источников права ВТО, нормы которых не применяются к торговле, регулируемой подп. а п. 2 ст. 29 Договора. Часть В содержит изменения, касающиеся применимых норм права ВТО, и предусматривает основные аспекты их инкорпорирования в торговый режим ДЭХ.

Большинство основных предписаний многосторонних соглашений ВТО по торговле товарами применимо к правам и обязанностям участников ДЭХ, не присоединившимся к Соглашению об учреждении ВТО. К числу основных изъятий из Марракешского пакета относятся, прежде всего, институциональные и заключительные нормы Соглашения об учреждении ВТО и приложений к нему. Это касается контрольно-обзорных правил, деятельности специальных комитетов и других вспомогательных органов, подписания, присоединения, вступления в силу, выхода, депонирования и регистрации. В связи с этим не подлежат применению все положения Соглашения об учреждении ВТО, за исключением п.п. 3 и 4 ст. IX и п. 1, 3 и 4 ст. XVI, и Приложение 3 (Механизм обзора торговой политики). По тем же основаниям не применимы отдельные статьи ГАТТ 1994 г. соглашений по техническим барьерам в торговле, по применению ст. VI и ст. VII ГАТТ 1994 г., по предотгрузочной инспекции, правилам происхождения, процедурам импортного лицензирования, субсидиям и компенсационным мерам и защитным мерам, включённых в Приложение 1А к Марракешскому соглашению.

Для договаривающихся сторон ДЭХ не создают прав и обязанностей ст. II, XXIII, XVII, XVIII ГАТТ 1994 г., приложения Н и I, договорённости о толковании отдельных его статей, Марракешский протокол к ГАТТ 1994 г. Соответственно на торговые отношения с участниками ДЭХ, регулируемые по ст. 29, не распространяются положения о связывании таможенных пошлин, по которым идут переговоры в рамках ВТО.

К отношениям договаривающихся сторон, не имеющих членства в ВТО, не применяется Соглашение по связанным с торговлей инвестиционным мерам (ТРИМС), Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС) и Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС), содержащиеся, соответственно, в Приложении 1А, 1В и 1С к Соглашению об учреждении ВТО. Основные положения Соглашения по ТРИМС воспроизводятся в ст. 5 ДЭХ, на применимость которого к отношениям в рамках ст. 29 указывают Временные положения о разрешении торговых споров (Приложение D) [6; с. VIII - IX]. В соответствии с Пониманием 2, вошедшим в Заключительный акт Конференции по Хартии, принявшей ДЭХ, к примерам, иллюстрирующим хозяйственную деятельность в энергетическом секторе, относится маркетинг, консультирование, планирование, управление, связанные с хозяйственной деятельностью в энергетическом секторе [7; с. 27 - 28]. В Заключительном акте Конференции по Хартии, принятом 24 апреля 1998 г., подписавшие стороны подтвердили в совместной декларации по связанным с торговлей правам интеллектуальной собственности наличие обязательств по обеспечению эффективной защиты соответствующих прав в соответствии с самыми высокими международными стандартами [8; с. 193].

На основании Приложения W к ДЭХ не подлежат применению многосторонние соглашения по торговле товарами, включённые в Приложение 1А к Соглашению об учреждении ВТО, предмет регулирования которых не связан с энергетической отраслью, такие как Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер. Изъятие также распространяется на принципы и нормы многосторонних соглашений ВТО с ограниченным кругом участников, содержащимся в Приложении 4. В данном случае имеется в виду, к примеру, Соглашение по правительственным закупкам.

К отношениям между договаривающимися сторонами, по крайней мере, одна из которых не является членом ВТО, не применяются специальные положения, предусматривающие правительственное содействие экономическому развитию и режим для развивающихся стран. Тем не менее, ч. А Приложения W сохраняет возможность предоставления Общей системы преференций, содержащейся в Решении, принятом в 1979 г., Договаривающимися сторонами ГАТТ 1947 г. о предоставлении дифференцированного и более льготного режима, взаимности и более полном участии развивающихся стран.

Не допускается применение правил и процедур урегулирования споров, применяемых на основе Приложения 2 к Марракешскому соглашению, и положений о консультациях и урегулировании споров, предусмотренных в отдельных многосторонних соглашениях по торговле товарами, например, в ст. 14 Соглашения по защитным мерам. Вместо этого действуют временные положения о разрешении торговых споров в соответствии с п. 9 ст. 29 Договора (Приложение D).

Часть А Приложения W к ДЭХ делает неприменимыми практически все решения, декларации и договоренности (в тексте Приложения приводится 30 наименований), принятые по итогам Марракешской конференции, завершившей Уругвайский раунд многосторонних торговых переговоров. Некоторые из названных актов имеют процедурный, организационный характер, другие относятся к реализации многосторонних соглашений, полностью не применимых к отношениям между договаривающимися сторонами ДЭХ, третьи констатируют наличие у членов ВТО понимания применительно к преференциальному режиму для развивающихся стран (Решение о мерах в пользу наименее развитых стран).

Приложение W п. 4 ч. А допускает регулирование торговли ядерными материалами на основе соглашений, относящихся к данному пункту, которые содержатся в Заключительном акте Конференции по Хартии. Имеется в виду Декларация 7, в п. а которой Европейские сообщества и Российская Федерация заявили, что торговля данными материалами между ними регулируется до тех пор, пока они не достигнут другого соглашения, положениями ст. 22 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 г. К рассматриваемому заявлению прилагался Совместный меморандум двух делегаций по ядерной торговле и что споры в отношении такой торговли будут предметом СПС. Пункты b – f названной декларации, имели отношение к торговле ядерными материалами между Европейскими Сообществами и, соответственно, Украиной, Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном. Торговля данными материалами подлежала регулированию в соответствии с соглашениями о партнёрстве и сотрудничестве, подписанными в 1994 г., предусматривавшими заключение конкретных договорённостей относительно данного вопроса [9; с. 36 - 38].

На основании подп. «b» п. 2 ст. 29 ДЭХ торговля энергетическими материалами, продуктами, связанным с энергетикой оборудованием договаривающейся стороны, являвшейся государством, входившим в состав бывшего СССР, могла, вместо правовых основ многосторонней торговой системы, регулироваться соглашением между двумя или более такими государствами. Данное положение являлось потенциально ограниченным во времени изъятием, так как могло быть применено до 1 декабря 1999 г. или до вступления таких договаривающейся сторон в ВТО, в зависимости от того, какая из этих дат являлась ближайшей. В качестве необходимого условия от бывших республик СССР требовалось соблюдение Приложения TFU, обязывавшего таких участников ДЭХ уведомлять Секретариат о любом соглашении, заключаемом ими, всеми сторонами или одной из сторон от лица всех сторон такого соглашения. Уведомление должно было включать, в том числе, описание конкретных энергетических материалов и продуктов, к которым оно применяется, и разъяснение обстоятельств, сделавших невозможным соблюдение подп. а п. 2 ст. 29 ДЭХ. Сторонам такого соглашения надлежало ограничивать возможные несоответствия таких договорённостей положениям Соглашения об учреждении ВТО и связанных с ним документов, применимым в силу названной статьи ДЭХ, лишь необходимыми в

конкретных обстоятельствах. Такое соглашение должно было реализовываться с минимальными отступлениями от правил ВТО. Также они должны были прилагать все усилия и меры по исправлению допущенных нарушений, если об этом их ставили в известность заинтересованные стороны, или Конференция по Хартии делала соответствующие рекомендации [10; с. 119 - 121]. Следует отметить, что за период потенциального применения данного изъятия органы, учреждённые ДЭХ, не получили ни одного соответствующего уведомления.

Нормы ч. В Приложения W могут быть сгруппированы следующим образом. В п. 8 и 9 изложены условия и модификации в отношении применения права ВТО в контексте ДЭХ, предусматривающие выполнение основных процедурных предписаний Соглашения об учреждении ВТО Конференцией по Энергетической Хартии и Секретариатом. Пункты 6 и 7 ч. В Приложения W заменяют ссылки, предусмотренные соглашениями ВТО, касающиеся даты вступления в силу и системы «списков уступок/связанных пошлин» соответствующими ссылками на сроки и обязательства по таможенным пошлинам и прочим сборам, предусмотренным в действующей редакции ст. 29 ДЭХ. В п. 4 и 5 ч. В Приложения W предусматриваются текстуальные изменения ст. II ГАТТ 1994 г. и относящейся к ней договоренности для удовлетворения потребностей временного режима ДЭХ, и обязательства по ограничению таможенных пошлин и прочих сборов, а также для ведения Реестра тарифов. Пункты 1 и 10 ч. В Приложения W предусматривают правила инкорпорирования в ДЭХ последующих толкований норм права ВТО и поправок к действующим соглашениям ВТО. Наконец, п. 2 и 3 части В Приложения W устанавливают правила обращения с просьбами о временных приостановлениях в отношении обязательств по ДЭХ и предусматривает действительность «вэйверов» в отношении обязательств по соглашениям ВТО в том, что касается временных положений по касающимся торговли вопросам [11; с. IX - X].

Нормы, закреплённые в п. 3-8 ст. 29, имеют следующее содержание. Подпункт «а» п. 3 ст. 29 ДЭХ обязывает соответствующих участников договора представить в Секретариат по Хартии в день своего подписания или сдачи на хранение своего акта о присоединении перечень всех таможенных пошлин и сборов всякого рода, налагаемых на ввоз или вывоз или в связи с ввозом или вывозом энергетических материалов и продуктов и связанного с энергетикой оборудования. При этом к названному перечню следует прилагать уведомление о размере таких таможенных пошлин и сборов, применяемом на такую дату подписания или сдачи на хранение. Уведомления присылаются на одном из аутентичных языков ДЭХ, сопроводительные документы могут быть только на языке договаривающейся стороны. Данное обязательство также распространялось на все государства и организации региональной экономической интеграции, которые присоединялись к ДЭХ до принятия Поправки к торговым положениям. Подпункт «b» п. 3 названной статьи ДЭХ содержит аналогичное предписание, содержание которого адресовано всем государствам или организациям региональной экономической интеграции, присоединяющимся к договору в момент принятия или после 24 апреля 1998 г. Рассматриваемое положение ДЭХ предусматривает обязательное извещение Секретариата о любых изменениях таможенных пошлин или сборов всякого рода, налагаемых на ввоз или вывоз или в связи с ввозом или вывозом указанных материалов, продуктов и оборудования, для последующего информирования о таких изменениях остальных участников договора. Для выполнения правил об уведомлениях на органы, учреждённые ДЭХ, возложены применимые в данном случае функции, предусмотренные Марракешским соглашением в отношении высшего и надзорных органов ВТО [12; с. 195].

Как вытекает из содержания п. 4 ст. 29, ДЭХ предполагает стремление участников Договора не повышать никакую таможенную пошлину или сбор всякого рода, налагаемые во время ввоза или вывоза или в связи с ввозом или вывозом оговариваемых предметов. В данном случае понятия, известные праву ВТО, такие как «списки уступок» и «связанные пошлины» для целей временных положений ДЭХ, касающихся связанных с торговлей вопросов, трансформируются в «уровни таможенных пошлин и сборов всякого рода, разрешенных по п. 4 – 8 ст. 29». В случаях когда в Марракешском соглашении упоминается дата вступления его в силу или

аналогичная фраза, предполагающая сроки начала определенных действий, она заменяется на дату вступления в силу второй редакции ДЭХ.

Предлагаемая система определения максимального уровня допускаемых договором повышений варьируется в зависимости от ввоза и вывоза, а также исходя из того, является ли конкретный участник ДЭХ членом ВТО. Первый критерий применим к ввозу энергетических материалов и продуктов, перечисленных в Приложении ЕМ I, или связанного с энергетикой оборудования, зафиксированного в Приложении EQ I, а также внесенных в Список уступок каждого члена ВТО на основании ст. II ГАТТ 1994 г. В данном случае предлагается не применять ставки таможенных пошлин и сборов, превышающие уровень, закреплённый в упомянутом списке. Вторым критерием следует использовать тем участникам ДЭХ, которые не входят в число членов ВТО. С учётом данного обстоятельства сфера применения подп. «b» п. 4 ст. 29 договора сужена до случаев вывоза и ввоза энергетических материалов и продуктов, указанных в Приложении ЕМ I или связанного с энергетикой оборудования, содержащихся в Приложении EQ I. Таким договаривающимся сторонам ДЭХ рекомендует не устанавливать таможенные пошлины и сборы, превышающие ставки, о которых был уведомлен Секретариат по Хартии. Таким договаривающимся сторонам следует в данном аспекте своей таможенной политики учитывать правила Приложения W и соглашений ВТО, как они применяются и практикуются в отношении оговорённых материалов, продуктов и оборудования членами ВТО между собой [13; с. 195 - 196].

Вместе с тем временные положения ДЭХ, касающиеся связанных с торговлей вопросов, предоставляют возможность повышения участниками договора таких таможенных пошлин и других сборов сверх рекомендованных уровней. При этом договаривающиеся стороны должны соблюдать предписания п. 5 ст. 29 ДЭХ. Во-первых, увеличение таможенных платежей, налагаемых во время ввоза или в связи с ввозом, допускается, если является совместимым с применимыми положениями соглашений ВТО. Данное требование не распространяется на положения соглашений ВТО, изъятых из применения на основании Приложения W. Во-вторых, правило обязывает участника договора в максимально возможной степени оперативно, согласно национальным законодательным процедурам, уведомлять Секретариат по Хартии о предполагаемом повышении. Кроме того, ДЭХ рекомендует в таком случае предоставлять другим заинтересованным договаривающимся сторонам разумную возможность для консультации в отношении имеющихся намерений. Таким образом, возможность повышения таможенных пошлин и сборов на ввоз и вывоз энергетических материалов и продуктов и связанного с энергетикой оборудования каким-либо участником ДЭХ обуславливается фактом осведомлённости Секретариата по Хартии и необходимостью рассмотрения любых представлений других договаривающихся сторон [14; с. 196].

Рассматриваемые положения ДЭХ предусматривают ещё одно специальное правило, направленное на регулирование торговли между участниками Договора, не являющихся членами ВТО. Речь идёт о п. 6 ст. 29, запрещающем таким договаривающимся сторонам прибегать к повышению соответствующих платежей, налагаемых на ввоз или вывоз или в связи с ввозом или вывозом материалов, продуктов и оборудования, внесённых в перечни Приложения ЕМ II и Приложения EQ II. При этом участники ДЭХ, не имеющие членства в ВТО, не вправе превышать самый низкий из уровней, применявшихся ими на дату принятия Конференцией по Хартии решения о включении конкретной позиции в соответствующее Приложение к Договору. Конференции по Хартии должны представляться запросы на временные освобождения от обязательств по временным положениям, касающимся связанных с торговлей вопросов, которая, при этом, действует согласно процедурам, предусмотренным в п. 3 и 4 ст. IX Соглашения об учреждении ВТО [15; с. 196 – 197].

Таким образом, ДЭХ предоставляет возможность на более поздней стадии распространить закрепление таможенных пошлин на согласованные позиции энергетических материалов и продуктов и связанного с энергетикой оборудования, в случае их внесения, соответственно, в Приложения ЕМ II и EQ II, посредством принятия решения Конференции без необходимости внесения поправок в текст ДЭХ. Следует отметить, что во исполнение условия, содержащегося в Понимании 3

Заключительного акта Международной конференции в отношении Торговой поправки Конференция по Хартии должна проводить ежегодный обзор в отношении любой возможности перенесения позиций энергетических материалов и продуктов или связанного с энергетикой оборудования из Приложений EM I или EQ I в Приложения EM II или EQ II [16; с. 192].

В ст. 29 ДЭХ закреплено положение, разрешающее договаривающимся сторонам в исключительных ситуациях повышать такую таможенную пошлину или другой сбор сверх этого уровня. Имеется в виду стандартное условие о том, чтобы такие меры не противоречили применимым соглашениям ВТО, с учётом изъятий и правил, устанавливаемых Приложении W. Ещё одно правило применяется в экстренных обстоятельствах, особо не оговариваемых Договором. Договаривающаяся сторона может быть временно освобождена от обязательства не повышать таможенные платежи по решению Конференции по Хартии. Кроме того, высшему органу Хартии договором предоставлено право устанавливать условия, обязательные в таком случае для соответствующего участника ДЭХ.

В рассматриваемом контексте достаточно показательным является следующее предписание ст. 29, запрещающее договаривающимся сторонам, перечисленным в Приложении BR, увеличивать таможенные пошлины или другие сборы выше уровня, вытекающего из их обязательств или любых применимых к ним положений Соглашения по ВТО. Ограничение касается торговли энергетическими материалами и продуктами, включенными в Приложения EM II, BRQ и EQ II [17; с. 197].

В Заключительном акте Международной конференции о принятии Торговой поправки приводится Понимание 2 в отношении названного правила ДЭХ. Договаривающиеся стороны, представители которых принимали решение о внесении изменений в торговый режим ДЭХ, пришли к согласию относительно обязательств участников, включённых в Приложения BR или BRQ или в оба эти Приложения, не являющихся членами ВТО. На основании этого любую уступку, официально предложенную в ходе переговоров о присоединении такого участника договора к ВТО в отношении энергетических материалов и продуктов, а также связанного с энергетикой оборудования, перечисленных в Приложениях EM II и EQ II, необходимо рассматривать как обязательство по ВТО [18; с. 192].

В отношении прочих пошлин и сборов, то есть специально не регулируемых в п. 4-7 ст. 29, в соответствии с п. 8 данной статьи участникам ДЭХ, не имеющим членства в ВТО, надлежит руководствоваться Договоренностью о толковании подп. b п. 1 ст. II ГАТТ 1994 г. со следующими модификациями. Так, все энергетические материалы и продукты и связанное с энергетикой оборудование, перечисленные в Приложении EM II и EQ II, освобождаются от всех иных пошлин или сборов всякого рода, установленных на ввоз или вывоз или в связи с ними, превышающих пошлины или сборы, которые могли устанавливаться на дату, указанную в первом предложении п. 6 или 7 ст. 29 ДЭХ, или тех, которые могли бы налагаться после этой даты в силу национального законодательства, действовавшего на территории страны импорта или экспорта, как предусмотрено в первом предложении п. 6 ст. 29 ДЭХ. Договаривающаяся сторона вправе налагать в любое время на ввоз или вывоз какого-либо товара: сбор, равноценный внутреннему налогу, налагаемому на основании п. 2 ст. III ГАТТ 1994 г. на аналогичный товар отечественного производства, или на товар, из которого импортируемый товар был изготовлен или произведен полностью или частично; любую антидемпинговую или компенсационную пошлину, применяемую в соответствии со ст. VI ГАТТ 1994 г.; комиссию или другие сборы, соразмерные стоимости предоставленных услуг. Запрещается менять метод определения стоимости в целях обложения пошлиной или определения курсов валюты так, чтобы это снижало ценность обязательств по фиксированию, предусмотренных в п. 6 или 7 ст. 29 ДЭХ.

В случае если договаривающаяся сторона установит, сохранит или разрешит, формально или фактически, монополию на ввоз или вывоз сообразно позициям, включённым в Приложение EM II или EQ II, такие меры не должны использоваться для предоставления защиты, в среднем превышающей защиту, предусмотренные в соответствии с п. 6 или 7 ст. 29. При этом допускается использование любой формы



помощи отечественным производителям, разрешаемой другими положениями ст. 29 ДЭХ.

Специфические пошлины и сборы, включенные в Реестр тарифов, относящиеся к договаривающимся сторонам - членам Международного валютного фонда (МВФ) или заключившим с МВФ специальное валютное соглашение, и преференциальные разницы по таким пошлинам и сборам, ими сохраняемые, выражаются в соответствующей валюте по номинальному курсу, принятому или на временной основе признанному МВФ на дату фиксирования, упомянутую в п. 6 или 7 ст. 29. Если этот номинальный курс снижен, Конференция по Хартии должна подтвердить, что такого рода корректировки не сокращают ценности обязательства по фиксированию, предусмотренного в ст. 29, рассмотрев все факторы, которые могут повлиять на необходимость или срочность осуществления таких корректировок.

Каждая договаривающаяся сторона должна уведомлять Секретариат о таможенных пошлинах и сборах всякого рода, применимых на дату фиксирования их уровней, упомянутую в первом предложении п. 6 ст. 29. Секретариат должен был вести Реестр тарифов, включающий соответствующие таможенные пошлины и сборы всякого рода для целей фиксирования таможенных пошлин и сборов всякого рода по п. 6 или 7 ст. 29. С целью обеспечения гласности в отношении прав и обязательств, установленных в подп. «b» п. 1 ст. II ГАТТ 1994 г., характер и уровень любых «прочих пошлин и сборов», взимаемых по любым позициям, внесённым в Приложение ЕМ II или EQ II, в отношении их ввоза или вывоза, фиксируются в Реестре тарифов на уровне, применявшемся на дату, упомянутую в п. 6 или 7 ст. 29 соответственно, по каждой тарифной позиции. «Прочие пошлины и сборы», не включенные в уведомление Секретариата, не должны в дальнейшем добавляться к нему, и любые соответствующие пошлина или сбор, зафиксированные на уровне ниже того, который существовал на применимую дату, не должны доводиться до этого уровня, если такие дополнения или изменения не произошли в течение шести месяцев с даты уведомления Секретариата [19; с. 213 - 215].

При применении норм ст. 29 соответствующим участникам ДЭХ необходимо исходить из того, что в отсутствии соответствующего толкования норм Соглашения об учреждении ВТО и приложений к нему, принятого на основании п. 2 ст. IX Марракешского соглашения, Конференция по Хартии может принимать толкование. В отношении толкования норм соглашения Марракешского пакета, принятого на основании п. 2 ст. IX Соглашения об учреждении ВТО, применяются в той мере, в которой они затрагивают временные положения ДЭХ по связанным с торговлей вопросам. Поправки к соглашениям Марракешского пакета, принимаемые на основании ст. X Соглашения об учреждении ВТО, являющиеся обязательными для всех членов организации, исключая принимаемые в порядке п. 9 названной статьи, в той мере, в которой они относятся к подп. «a» п. 2 ст. 29 ДЭХ, применяются автоматически, если только какая-либо договаривающаяся сторона не обратится к Конференции по Хартии с просьбой о неприменении или модификации такой поправки. Конференция по Хартии вправе принять соответствующее решение большинством в три четверти представителей участников ДЭХ. Просьба о неприменении или модификации такой поправки может включать просьбу о том, чтобы применение поправки было отложено до принятия решения Конференцией по Хартии. Соответствующая просьба должна передаваться в течение шести месяцев со дня уведомления договаривающейся стороны Секретариатом о том, что такая поправка вступила в силу согласно Марракешскому соглашению [20; с. 217].

Председатель Конференции по Хартии в своём заявлении от 24 апреля 1998 г. указывал на достигнутый консенсус в отношении будущего выполнения связанных с торговлей правил. Так, в случае подписания ДЭХ стороной, не являющейся членом ВТО, внесённой в перечни договаривающихся сторон, не повышающих никакую таможенную пошлину или другой сбор выше уровня, вытекающего из их обязательств или любых применимых к ним положений соглашений Марракешского пакета, любая уступка, официально предложенная в процессе ее присоединения к ВТО в отношении энергетических материалов или продуктов, перечисленных в Приложении ЕМ II, или связанного с энергетикой оборудования, перечисленного в Приложении EQ II,

рассматривается для целей ст. 29 Договора как обязательство в рамках ВТО [21; с. 235]. Однако впоследствии в названные перечни не был внесён ни один его участник.

В целом, большая открытость мер и их применения, в том числе посредством обязательной публикации торговых правил и системы уведомлений, является ключевым элементом достаточно сложной системы норм ст. 29 ДЭХ. По мнению инициаторов принятия ДЭХ и поправок к нему, последовательное инкорпорирование основных норм соглашений Марракешского пакета должно было способствовать либерализации торговли между некоторыми договаривающимися сторонами, не являющимися членами ВТО. Нормы ст. 29 и Приложение W к ДЭХ могли бы иметь практическое значение, если бы его участники, ещё не вступившие в ВТО [22], пожелали бы распространить фундаментальные принципы многосторонней торговой системы на энергетические материалы, продукты и связанное с энергетикой оборудование до завершения переговоров о присоединении к Соглашению об учреждении организации. Таким образом, Временные положения ДЭХ, касающиеся связанных с торговлей вопросов, представляют собой пример того, какими юридическими приёмами и средствами можно распространить право ВТО на тот или иной сектор мировой экономики.

### **Литература**

1. Договор к Энергетической хартии и связанные с ним документы. Правовая основа для международного энергетического сотрудничества. Брюссель, Секретариат Энергетической хартии, 2004. // URL: <http://www.encharter.org/in-dex.php?id=28&L=1>.

2. Указ. изд.

3. Указ. изд.

4. Секретариат Энергетической хартии. Статус ратификации Поправки к связанным с торговлей положениям ДЭХ по состоянию на август 2012 г. // URL: <http://www.encharter.org/index.php?id=26&L=1>.

5. Договор к Энергетической хартии и связанные с ним документы.

6. Применимые торговые положения Договора к Энергетической хартии. - Брюссель, Секретариат Энергетической хартии, 2003 // URL: [http://www.encharter.org/index.php?pageNum\\_Liste\\_tri=8&totalRows\\_Liste\\_tri=87&id=20&L=1](http://www.encharter.org/index.php?pageNum_Liste_tri=8&totalRows_Liste_tri=87&id=20&L=1).

7. Договор к Энергетической хартии и связанные с ним документы.

8. Указ. изд.

9. Указ. изд.

10. Указ. изд.

11. Применимые торговые положения Договора к Энергетической хартии.

12. Договор к Энергетической хартии и связанные с ним документы.

13. Указ. изд.

14. Указ. изд.

15. Указ. изд.

16. Указ. изд.

17. Указ. изд.

18. Указ. изд.

19. Указ. изд.

20. Указ. изд.

21. Указ. изд.

22. По данным Секретариата по Энергетической хартии в настоящее время к таковым относятся: Азербайджан, Беларусь, Боснии и Герцеговина, Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан // URL: <http://www.encharter.org/-index.ph>

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 340.1; 321.01

### МУНИЦИПАЛЬНАЯ ПРАВОВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА: ПОНЯТИЕ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ

© 2013 г. С.В. Корсакова

Ростовский филиал  
Российской академии правосудия  
344038, г. Ростов-на-Дону,  
ул. Ленина, 66

Rostov Branch of  
Russian Academy of Justice  
66, Lenina str., Rostov-on-Don,  
344038

*В статье рассмотрен вопрос о состоянии муниципальной правотворческой политики, и предложены пути повышения эффективности механизма ее реализации.*

**Ключевые слова:** правовая политика, местное самоуправление, муниципально-правовая политика, правотворческая политика, правотворчество.

*The article highlights the question of the status of the legislative policy in the sphere of local self-government, and suggests the ways of improving the efficiency of the mechanism of its implementation.*

**Keywords:** legal policy, local self-government, municipal legal policy, policy making, law-making.

Правотворчество – это комплексная, юридически и организационно оформленная деятельность государства по созданию или изменению и отмене существующих правовых норм. В демократическом государстве, коим провозгласила себя Российская Федерация в ст. 1 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти является ее многонациональный народ. Политическое волеизъявление народа формируется, выявляется и, наконец, оформляется в виде государственной воли через компетентные уполномоченные органы. В соответствии с ч.2 ст. 3 Конституции РФ, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, составляющие механизм современного Российского государства.

С одной стороны, вышеизложенное свидетельствует о теоретической и практической оправданности выделения двух видов правотворческой деятельности: государственного и муниципального правотворчества. При этом, по справедливому утверждению А.Е. Гавришева, «...муниципальное и государственное правотворчество как виды правотворческой деятельности в Российской Федерации не могут и не должны противопоставляться, рассматриваться как конкурирующие», поскольку «результатом правотворческого процесса на всех уровнях властвования является создание внутренне согласованной системы нормативно-правовых актов, основанной на сложных иерархических связях, с выделением относительно самостоятельных подсистем...» [1, с. 11-12].

С другой стороны, напрашивается вывод о специфичности природы муниципального правотворчества и невозможности применения к нему стандартных подходов. Население муниципального образования, а также органы местного самоуправления, будучи относительно самостоятельными органами публичной власти, в пределах территории муниципального образования осуществляют подзаконную правотворческую деятельность в целях реализации прав и свобод жителей муниципальных образований, решения вопросов местного значения, а также других вопросов, которые не входят в компетенцию органов государственной власти. Законодательно такая деятельность не только признается и гарантируется, но и в определенных пределах регламентируется.

Так, статья 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] гласит: «По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации. Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации». Глава 7 названного Закона содержит положения, закрепляющие систему муниципальных правовых актов, а также общие правила их подготовки, вступления в силу, приостановление действия и отмены. Отдельным вопросам правотворческого процесса в муниципальных образованиях посвящены ст.ст. 17, 22, 25, 26, 28, 35, 41, 74, 78 и многие другие Федерального закона № 131-ФЗ 2003 года. Уставы муниципальных образований подлежат государственной регистрации уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с федеральным законом [3].

Федеральным законом от 08.11.2007 № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов» [4] установлены положения о федеральном регистре муниципальных правовых актов. В соответствии со ст. 43.1 Федерального закона № 131-ФЗ 2003 года муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов состоит из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации [5, 6]. По состоянию на 1 января 2013 г. действуют 83 закона субъектов Российской Федерации о порядке ведения регистра и 255 подзаконных актов субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование муниципального правотворчества как на федеральном, так и на региональном уровнях осуществляется в целях создания эффективной и непротиворечивой нормативно-правовой базы на местном уровне, отвечающей потребностям развития муниципальных образований и интересам населения. Казалось бы, в таких условиях качество принимаемых муниципальных правовых актов должно повышаться. Однако состояние муниципального правотворчества в последние годы является предметом постоянной критики. Ученые и практические работники отмечают бессистемность, декларативность и безадресность муниципального нормотворчества, ненужное дублирование правовых норм, излишнее либо недостаточное регулирование, несвоевременное внесение изменений в муниципальные правовые акты в связи с изменением федерального законодательства, принятие нормативных актов органами и должностными лицами муниципалитетов без учета действующего законодательства, а также с нарушением компетенции, недостаточное научное обоснование муниципальных правовых актов и отсутствие механизма их реализации.

Добиться последовательности и эффективности муниципального правотворчества, обеспечить ее целенаправленность позволит муниципальная

правотворческая политика. Такая политика может стать концептуальным базисом для выстраивания стратегии и тактики муниципальной правотворческой деятельности, формирования и использования критериев оценки ее качества.

**Муниципальная правотворческая политика** представляет собой научно обоснованную, последовательную и системную деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, населения муниципального образования, иных негосударственных субъектов права, направленную на создание стабильной, системной и непротиворечивой правовой основы местного самоуправления, формирование условий для правотворческого процесса и повышение юридической культуры правотворчества.

Муниципальная правотворческая политика призвана создавать необходимые условия для эффективной правотворческой деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления, населения муниципального образования по принятию, изменению или отмене муниципальных правовых актов. Она включает в себя такие обязательные элементы, как планирование, прогнозирование, научное обоснование, учет общественного мнения, правовой мониторинг, экспертное и методическое обеспечение правотворческой деятельности, системный подход в сфере муниципального правового регулирования и другие, с помощью которых решается задача модернизации муниципального правотворчества.

Муниципальная правотворческая политика направлена на решение следующих задач:

- оптимизация правового регулирования общественных отношений, возникающих на уровне городских, сельских поселений, иных муниципальных образований при решении вопросов местного значения и реализации отдельных государственных полномочий, переданных в установленном законом порядке;
- научное обоснование стратегии развития муниципального правотворчества;
- упорядочение, согласование системы муниципальных правовых актов и норм;
- развитие механизмов реального участия населения муниципального образования, институтов гражданского общества в процессе обсуждения и принятия муниципальных правовых актов, расширение возможностей их влияния на содержание принимаемых решений;
- совершенствование муниципального правотворческого процесса и повышение юридической культуры правотворчества;
- подготовка специалистов в области правотворчества и юридической техники, а также расширение и углубление профессиональной компетенции депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, иных лиц, участвующих в разработке и принятии муниципальных правовых актов.

С точки зрения оптимизации правового регулирования крайне важен выбор такого правового инструментария, который позволил бы обеспечить эффективное решение вопросов местного значения, обеспечить достойный уровень жизни граждан в сельских и городских поселениях, иных муниципальных образованиях. Помимо этого актуализируется проблема системности применения правовых средств в муниципальном правотворчестве, определения их логической последовательности, с тем чтобы «во взаимодействии выбранные юридические образования на определенном этапе увеличили бы свою силу, юридическую мощь и привели бы к более эффективным социальным результатам» [7, с. 16]. Речь идет, прежде всего, об увязке публично-правовых и частноправовых средств муниципального правотворчества, например, при определении правового режима муниципального имущества и статуса собственника этого имущества, правовом регулировании межмуниципального сотрудничества и многих других вопросов местного значения.

Требуется своего разрешения проблема нормативного урегулирования муниципального правотворчества в качестве правообразующей деятельности. Практика муниципального правотворчества в современных условиях нуждается в упорядочении с целью обеспечения унифицированного подхода к принципам, видам,

стадиям правотворчества, обеспечения законности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Весьма распространена в субъектах Федерации практика утверждения методических рекомендаций по подготовке и оформлению правовых актов местного самоуправления и реализации разного рода программ повышения квалификации в сфере правотворчества председателей представительных органов муниципальных образований, их заместителей, депутатов, руководителей и специалистов правовых управлений местных администраций, а также других организационных мероприятий. Представляется, что это очень важные шаги вперед в работе по упорядочению и совершенствованию правотворческих отношений муниципального уровня. В то же время задачи стратегического развития правотворчества на муниципальном уровне могут быть решены только вместе с целями и задачами государственной правотворческой политики в сфере местного самоуправления. Необходимость в согласовании мер, предпринимаемых органами различных уровней публичной власти, по созданию целостной системы правового регулирования местного самоуправления вызывает потребность в определении стратегии и тактики взаимодействия правотворческих органов при осуществлении соответствующей деятельности.

Среди других острых проблем модернизации муниципального правотворчества с помощью средств муниципальной правотворческой политики занимает вопрос о повышении действенности механизмов выявления и согласования интересов населения муниципальных образований, выработке на этой основе его общей воли, определении соответствующих задач, а также методов и средств их наиболее эффективного правового закрепления в муниципальных правовых актах.

Вовлечению населения в процесс подготовки и принятия муниципальных правовых актов способствует активное использование таких институтов, как сходы граждан, местный референдум, правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, опросы граждан, собрания (конференции) граждан. Несмотря на их закрепление в Федеральном законе № 131-ФЗ 2003 года, в условиях современной России они в должной мере не востребованы.

Наиболее распространенным является принятие муниципальных правовых актов на сходах граждан и референдумах. В соответствии со ст. 25 названного Федерального закона в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе принимает устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) и обязательному исполнению на территории поселения. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе граждан, в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения. Аналогичные положения закреплены в законе и относительно решений, принятых на местном референдуме. На сегодняшний день перед законодателем стоит задача обеспечить реальную возможность назначения референдума, создать гарантии для его инициаторов, в том числе в случаях, когда органы местного самоуправления не заинтересованы в проведении референдума [8, с. 8-12].

Федеральным законом № 131-ФЗ 2003 года закреплена также правотворческая инициатива граждан как форма непосредственного участия населения муниципального образования в осуществлении местного самоуправления. Как справедливо отмечает М. А. Кузьмин, этот институт «имеет колоссальное значение в укреплении правовой «ткани» местного сообщества» [9, с. 14]. Правотворческая инициатива – это право граждан, обладающих избирательным правом, вносить на рассмотрение уполномоченных органов (должностных лиц) проекты муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Фактически это право не реализуют. Основной причиной сложившейся ситуации называют сложную подготовительную работу (трудности с подготовкой проекта муниципального правового акта, отвечающего всем требованиям; проведение работы по убеждению граждан в необходимости принятия

такого акта; агитация населения в поддержку именно данного варианта правового акта; необходимость сбора подписей граждан в поддержку инициативы; отсутствие законодательной регламентации финансового обеспечения правотворческой инициативы) при совсем негарантированном положительном результате этой работы [10, с. 282-283].

Достаточно низкий уровень интереса у граждан и властных структур к публичным слушаниям, несмотря на то, что федеральный законодатель закрепил перечень вопросов, которые должны выноситься на обсуждение жителей муниципального образования, и определил гарантии и общий порядок их проведения. Отсутствие четкого правового механизма реализации нормы ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ 2003 года, неурегулированность вопроса о порядке учета властью результатов публичных слушаний делает их формальной процедурой.

Среди эффективных способов согласования общественно значимых интересов населения и органов местного самоуправления при принятии муниципальных правовых актов следует назвать опросы граждан, которые могут наглядно отражать репрезентативные мнения, когда иные формы контактов с гражданами не дают объективной и оперативной информации. Опросы в муниципальном правотворчестве особенно важны, поскольку речь идет о решении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности граждан (электро-, газо-, тепло-, водоснабжение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспортные и иные муниципальные услуги).

Вместе с тем, помимо местного населения, субъектами муниципального правотворчества являются также органы и должностные лица местного самоуправления. Муниципальная правотворческая политика направлена на совершенствование их нормотворческой деятельности, которая должна быть продуманной, четко организованной, нацеленной на решение проблем конкретного муниципального образования, согласованной с правотворческой политикой РФ и субъекта РФ, на территории которого находится данное муниципальное образование. Механизм принятия муниципальных правовых актов должен включать в себя следующие стадии:

- выявление в обществе отношений, которые необходимо урегулировать муниципальными нормами;
- подготовка проекта муниципального правового акта;
- представление проекта муниципального правового акта для рассмотрения;
- рассмотрение проекта муниципального правового акта;
- принятие муниципального правового акта;
- подписание муниципального правового акта;
- опубликование (обнародование) муниципального правового акта в порядке, установленном законом.

Особое внимание следует уделять проектированию муниципального нормативного правового акта, то есть подготовке проекта решения органа местного самоуправления. Процесс проектирования муниципальных нормативных правовых актов органов местного самоуправления, как правило, состоит из пяти стадий:

- 1) принятие решения о подготовке проекта акта;
- 2) подготовка его концепции;
- 3) подготовка текста проекта акта;
- 4) подготовка сопроводительных документов;
- 5) предварительная экспертиза подготовленного проекта акта и сопроводительных документов к нему.

Принятие органом местного самоуправления решения о подготовке конкретного нормативного правового акта является начальной стадией правотворческого процесса. Такое решение может приниматься как по собственной инициативе правотворческого органа, так и вследствие правотворческой инициативы, проявленной субъектом, обладающим таким правом. Особое значение на этой стадии должно придаваться народным правотворческим инициативам, подготовленным в соответствии с требованиями устава муниципального образования и иных нормативных актов и выражающим непосредственно волю населения на совершенствование действующих норм муниципального права.

В решении о подготовке проекта нормативного правового акта следует определить должностных лиц, ответственных за выполнение данного поручения, сроки подготовки проекта и, в случае необходимости, вопросы финансирования работ по проектированию акта.

В правотворческой практике органов местного самоуправления вопросам подготовки концепции проектируемых нормативных правовых актов, отмечает М.Н. Литвинюк, не уделяется должного внимания. Чаще всего разработчики проекта сразу же приступают к написанию текста проекта. Такая практика вполне оправдывает себя в случаях, когда готовится нормативный правовой акт, имеющий небольшой объем и состоящий из нескольких нормативных предписаний. Однако если ставится задача создания нормативного акта, призванного осуществить системное регулирование какой-либо отдельной социально-правовой сферы деятельности муниципального образования, то без подготовки концепции проектируемого акта, без надлежащей системной проработки вопросов совершенствования правового регулирования в форме данного акта не представляется возможным плодотворное правотворческое проектирование [11, с. 37].

Концепция муниципального нормативного правового акта – это письменный документ, в котором дается научное обоснование принимаемого акта. В концепции излагаются цели принятия муниципального нормативного акта, причины, вызывающие необходимость совершенствования муниципальных правовых норм, проблемы реализации действующих муниципальных норм, а также средства и способы достижения обозначенных целей, предполагаемые результаты реализации муниципального нормативного правового акта.

Затем создается рабочая группа, которая непосредственно занимается разработкой проекта муниципального нормативного правового акта. В нее должны входить юристы, представители других специальностей, а также представители ученого сообщества. И если это коллектив профессионалов, обладающих глубокими познаниями в различных сферах правового регулирования, то, безусловно, это отразится на качестве разрабатываемого проекта. А.П. Мазуренко, достаточно подробно и всесторонне рассматривая муниципальный уровень реализации правотворческой политики, отмечает, что «юристы администраций, которые могут привлекаться к этой работе, изначально ориентированы на деятельность иного рода (исковая работа, трудовые споры и т.п.), и таким образом возникает проблема обеспечения проектной работы квалифицированными юристами, имеющими знания и навыки в сфере правового регулирования. Данная проблема очень существенна именно с точки зрения муниципальной правотворческой политики, поскольку результатом несоблюдения данных требований зачастую является принятие представительным органом местного самоуправления некачественного нормативно-правового акта, ущемляющего права и законные интересы местного населения» [12, с. 235]. Кроме того, хотелось бы отметить, что в настоящее время в муниципальных нормативных правовых актах еще довольно часто встречаются грамматические и орфографические ошибки, опечатки и другие погрешности. И в процесс муниципального правотворчества следует привлекать редакторов-лингвистов, которые устраняли бы названные недостатки.

Разработка проекта муниципального нормативного правового акта сопровождается такими документами, как пояснительная записка и финансово-экономическое обоснование проекта.

В пояснительной записке обосновывается необходимость принятия муниципального нормативного правового акта, его основные положения, условия реализации правовых предписаний, а также перечень муниципальных нормативных правовых актов, которые прекращают свое действие с момента вступления в законную силу проектируемого акта.

Необходимым сопроводительным документом принимаемого муниципального нормативного правового акта является его финансово-экономическое обоснование, в котором определяются его финансовые затраты, связанные с реализацией муниципального нормативного правового акта.



Затем проводится экспертиза проекта муниципального нормативного правового акта и сопроводительных документов к нему, даются предварительные оценки компетентными специалистами.

И только после этого проект решения может быть принят уполномоченным органом или должностным лицом муниципального образования. Главой муниципального образования муниципальные акты принимаются единолично. Правовые акты, принимаемые представительными органами местного самоуправления, принимаются на их заседаниях, в порядке, определенном уставом муниципального образования и регламентом данного органа. Затем проект муниципального нормативного правового акта направляется главе муниципального образования для подписания и подлежит обнародованию.

Крайнее беспокойство вызывает большое количество нарушений, допущенных органами местного самоуправления при издании правовых актов. Так, по данным Управления Генеральной прокуратуры РФ в Центральном федеральном округе в 2010 году оспорено 21,8 тыс. муниципальных нормативно-правовых актов, в том числе 4,5 тыс. уставов. Особое место в системе способов преодоления негативных последствий действия незаконных нормативно-правовых актов в современных условиях занимают меры превентивного воздействия, в том числе мониторинг нормативно-правовых актов муниципальных образований, разработка и внедрение практики моделирования правовых актов, их предварительная правовая экспертиза, завершение разработки и введения в действие закона о нормативно-правовых актах, а также недопущение или немедленное устранение нарушений законности актов еще до их принятия через участие прокурора в правотворчестве, а также устранение допущенных нарушений и предотвращение вредных последствий после принятия акта путем осуществления надзора органами прокуратуры.

В Приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2007 года № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» прокурорам городов, районов под персональную ответственность предписывается:

–обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан: своевременно запрашивать и изучать проекты муниципальных нормативных правовых актов с составлением заключений, содержащих их правовой анализ, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам;

–организовать изучение нормативных правовых актов органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты. Результаты изучения отражать в заключении о соответствии нормативного правового акта Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;

–безотлагательно реагировать на все факты принятия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, путем принесения протестов. В случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом – обращаться с заявлениями в суд. Добиваться реального исполнения заявленных прокурором требований, контролировать ситуацию до окончательного приведения нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством;

–совершенствовать методику сбора, накопления и обработки сведений о вступивших в противоречие с федеральным законодательством нормативных правовых актов местного самоуправления. В течение месяца с момента изменения федерального законодательства проводить сверки действующих нормативных правовых актов в органах местного самоуправления, о чем составлять соответствующие акты о наличии

или отсутствии нормативных правовых актов, вступающих в противоречие с федеральным законодательством;

– обеспечить деловое сотрудничество с территориальными органами Минюста России, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, с главными федеральными инспекторами в субъектах Российской Федерации, контролирующими органами, общественными организациями, средствами массовой информации;

– в случаях, когда органом (должностным лицом) муниципального образования в установленные сроки не приняты меры к приведению в соответствие с федеральным законодательством изданного (принятого) им нормативного правового акта, признанного судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральным законам либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, инициировать перед уполномоченными органами государственной власти субъекта Российской Федерации вопрос о возможности применения правовой ответственности.

В этой связи возникает потребность разработки и принятия органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления актов, направленных на упорядочение процедур, связанных с рассмотрением актов прокурорского реагирования. В качестве позитивных примеров можно привести постановление главы администрации Краснодара «Об утверждении порядка рассмотрения актов прокурорского реагирования на муниципальные правовые акты, изданные главой муниципального образования город Краснодар» [13] и решение Псковской городской Думы, утверждающее Порядок рассмотрения протестов, представлений и иных актов прокурорского реагирования органами местного самоуправления города Пскова [14].

Решение названных и иных проблем в правотворческой деятельности на муниципальном уровне немыслимо без их научного осмысления, без обращения к теоретико-правовому анализу муниципального правотворчества. Важнейшим условием оптимизации правотворчества органов местного самоуправления и повышения эффективности муниципальной правотворческой политики является разработка научной, но в то же время ориентированной в практические сферы применения теории муниципального правотворчества. По справедливому замечанию О.В. Соловьевой, «до настоящего времени малоисследованной остается проблематика юридической природы муниципального правотворчества с учетом рассмотрения его как объекта правового регулирования, не в полной мере разработаны теоретические и прикладные проблемы юридической техники в муниципальном правотворчестве, практически неисследованными остаются теоретические и научно-методические проблемы обеспечения системности нормативно-правовых актов о местном самоуправлении» [15, С. 4].

Юридическая наука способна придать правотворческой деятельности населения муниципальных образований, уполномоченных органов и должностных лиц местного самоуправления такие качества, как последовательность, системность, непротиворечивость. Муниципальная правотворческая политика предполагает выверенное взаимодействие ученых и практиков в целях определения стратегических ориентиров развития системы муниципально-правового регулирования и разработки соответствующего инструментария, оценки его эффективности и обеспечении качества. Полагаем, что научные разработки, посвященные муниципальной правотворческой политике, в настоящее время и в будущем смогут внести значительный вклад в решение целого ряда актуальных и значимых проблем модернизации муниципального правотворчества и повышение его эффективности.

### **Литература**

1. Гавришев, А.Е. Муниципальное правотворчество в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. В данном виде документ

опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс». Далее – Федеральный закон № 131-ФЗ 2003 года.

3. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 97-ФЗ Федеральный закон от 21.07.2005 N 97-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»//Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3108; 2007. № 43. Ст. 5084; 2011. № 48. Ст. 6730.

4. Федеральный закон от 08.11.2007 № 260-ФЗ (ред. от 25.12.2008) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 46. Ст. 5556; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236.

5. Постановление Правительства РФ от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» (вместе с «Положением о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов») // Собрание законодательства РФ. 2008. № 38. Ст. 4301.

6. Приказ Минюста РФ от 19.12.2008 № 298 (ред. от 22.01.2009, с изм. от 26.08.2009) «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» (вместе с «Методикой ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов»)//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 5; 2009. № 8.

7. Малько А.В. Правовые средства как общетеоретическая проблема // Правоведение. 1999. № 2.

8. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2.

9. Кузьмин М.А. Право граждан на разработку и внесение проектов муниципальных актов: проблемы нормативного регулирования и практической реализации // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 1.

10. Овчинников И.И., Писарев А.Н. Муниципальное право России. М.: Эксмо, 2007.

11. Литвинюк М.Н. Муниципальное нормотворчество и непосредственная демократия // Роль юридического образования и науки в формировании российского гражданского общества и правового государства. Сборник материалов юбилейной научно-практической конференции, посвященной 65-летию юридического факультета ХГАЭП / под общ ред. С.В. Нарутто и В.Н. Ширяева. Хабаровск, 2005.

12. Мазуренко А.П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010.

13. Постановление главы администрации Краснодара от 15.10.2003 № 2747 (ред. от 23.03.2006) «Об утверждении порядка рассмотрения актов прокурорского реагирования на муниципальные правовые акты, изданные главой муниципального образования город Краснодар» // Консультант Плюс: Версия Проф. [Электрон. ресурс] / АО «Консультант Плюс». М., 2013.

14. Решение Псковской городской Думы от 17.07.2009 № 871 «Об утверждении Порядка рассмотрения протестов, представлений и иных актов прокурорского реагирования органами местного самоуправления города Пскова» // Псковская правда. 2009. 31 июля.

15. Соловьева О.В. Муниципальное правотворчество: структурно-функциональный и понятийно-категориальный состав: Дис. ... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2007.

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342.9

### МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ

© 2013 г. *Е.А. Малышев*

*Санкт-Петербургский университет  
МВД России  
198206, г. Санкт-Петербург,  
ул. Пилютова, 1*

*St. Petersburg University  
of the Russian Interior Ministry  
1, Pilyutova str.,  
St. Petersburg, 198206*

*В статье рассматривается место и значение понятия механизма административно-правового регулирования в теории административного права, вопрос о входящих в него элементах, особенности правового регулирования в сфере внешней трудовой миграции.*

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, механизм административно-правового регулирования, исполнительная власть, внешняя трудовая миграция.*

*The article discusses the place and meaning of the mechanism of administrative and legal regulation in the theory of administrative law, the question of its constituent elements, features of legal regulation in the sphere of labor migration.*

**Keywords:** *legal regulation, mechanism of administrative and legal regulation, executive power, external labor migration.*

Проблема внешней трудовой миграции актуальна для современной России. Не вызывает сомнения, что страна переживает уникальный исторический период, когда от эффективного государственного регулирования внешней трудовой миграции во многом зависит ее будущее социально-экономическое и демографическое развитие.

Представляется, что важную роль в правовом регулировании общественных отношений в сфере внешней трудовой миграции играют нормы административного права, а точнее – «механизм административно-правового регулирования». Несомненно, рассматриваемый механизм также нуждается в модернизации в соответствии с требованиями концепции государственной миграционной политики страны [1] – вот главный ориентир для совершенствования элементов механизма административно-правового регулирования указанных общественных отношений, повышения его эффективности.

Рассматривая механизм административно-правового регулирования в сфере внешней трудовой миграции в России, прежде всего необходимо обратиться к общей теории права, а именно к методологической категории «механизм правового регулирования», для которой исходной является методологическая категория «правовое регулирование».

В юридических словарях термин «правовое регулирование» (англ. law/juridical/legal regulation/rules) определяется как форма государственного регулирования общественных отношений, посредством которой поведение их участников приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права [2, с. 334, 3, с. 356]. В юридической литературе «правовое регулирование» обычно определяют как осуществляемое всей системой юридических средств воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения [4, с. 330].

В общей теории права проблемы понятия и содержания механизма правового регулирования рассматриваются в работах Н. Г. Александрова, С. С. Алексеева,

Б. К. Бабаева, В. М. Баранова, В. Л. Кулапова, А. В. Малько и других ученых.

К проблеме механизма административно-правового регулирования обращались такие ученые-административисты, как И. И. Веремеенко, А. П. Корнев, П. П. Фатеев, А. П. Шергин.

Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков считают, что целесообразнее говорить о системе административно-правового регулирования.

Не возражая против понятия «система административно-правового регулирования» [5, с. 101], считаем возможным отдать предпочтение традиционной терминологии, выработанной в общей теории права.

Так, по справедливому мнению А. П. Шергина методологически оправданно механизм административно-правового регулирования исследовать с позиций соотношения общего и особенного. Первое предполагает выявление «набора» тех юридических средств, с помощью которых право в целом оказывает упорядочивающее воздействие на общественные отношения. Речь идет о современных представлениях, о механизме правового регулирования. Второе дает возможность проследить отраслевую специфику данного понятия, раскрыть реально действующий механизм административно-правового регулирования [6, с. 4].

Необходимо обратить внимание на то, что среди ученых-правоведов отсутствует единство мнений о понятие «механизм правового регулирования». Н. Г. Александрову принадлежит идея механизма правового регулирования [7, с. 196], в дальнейшем она получила развитие в научных трудах С. С. Алексеева, который обосновал, что наиболее общим образом механизм правового регулирования может быть определен как взятая в единстве система правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное воздействие на общественные отношения [8, с. 9].

Так как правовое регулирование представляет собой длящийся процесс, распадающийся на ряд этапов, стадий, то в качестве критерия выделения основных элементов механизма правового регулирования С. С. Алексеев предложил использовать стадии правового регулирования [9, с. 281–282]. К их числу относятся три основных стадии: стадия формирования и действия юридических норм; стадия возникновения прав и обязанностей (правоотношений); стадия реализации прав и обязанностей. Кроме того, нередко возникает необходимость в дополнительной, факультативной четвертой стадии, которая либо предшествует возникновению правоотношений, либо призвана обеспечить их реализацию – это стадия применения права. Таким образом, выделяются три, а с учетом факультативной стадии – стадии применения права – четыре основных элемента рассматриваемого правового феномена: 1) юридические нормы; 2) индивидуальные предписания применения права (факультативный элемент); 3) правоотношения; 4) акты реализации прав и обязанностей.

А. П. Шергин к элементам механизма правового регулирования относит: а) нормы права; б) правоотношения; в) акты применения норм права; г) способы правового регулирования. Совокупность названных юридических средств в той или иной комбинации присутствуют в механизме отраслевого правового регулирования [10, с. 5].

Исследование механизма административно-правового регулирования предполагает обращение к предмету, методу и способам административно-правового регулирования. Отметим, во-первых, что в обобщенном виде предмет административного права составляют общественные отношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе практической реализации исполнительной власти. При этом имеется в виду, что указанный процесс предполагает, прежде всего, организацию механизма этой власти, а также его функционирования [11, с. 23]. Во-вторых, административное право, осуществляя регулятивную функцию, использует в этих целях определенную совокупность правовых средств или способов регулирующего воздействия на управленческие общественные отношения, т.е. на поведение их участников. Это – методы правового регулирования общественных отношений [12, с. 31]. Императивный – метод правового регулирования, при котором субъекты вступают в конкретные правоотношения не по своей воле, а по инициативе государственных органов и должностных лиц

(преобладает в административном праве) [13, с. 55]. В-третьих, административно-правовое регулирование, его механизм – это форма юридического опосредования отношений, в рамках которой одна сторона выступает в роли управляющего (субъект управления), а другая – управляемого (объект управления) [14, с. 32]. В-четвертых, к основным способам административно-правового регулирования относятся такие способы юридического воздействия, как дозволение, разрешение и запрет [15, с. 40].

Таким образом, вполне обоснованно включение А.П. Шергиным в элементы механизма правового регулирования таких способов правового регулирования, как дозволение, разрешение, запрет.

Достаточно подробно механизм административно-правового регулирования, а также входящие в него элементы рассмотрел А. П. Корнев. Автор подчеркивает, что система административно-правовых средств, которые воздействуют на общественные отношения, организуя их в соответствии с задачами государства и общества, именуется механизмом административно-правового регулирования. В структуру этого механизма он включает: 1) нормы административного права и его принципы; 2) акты толкования норм административного права; 3) акты применения норм административного права; 4) административно-правовые отношения. При этом каждый элемент указанного механизма выполняет специфическую роль в регулировании поведения людей и возникающих на его основе общественных отношений [16, с. 42].

Ученые-административисты, являющиеся сторонниками системы административно-правового регулирования, к элементам указанной системы относят: административно-правовые нормы; применение норм административного права субъектами права; административно-правовые отношения [17, с. 102].

Таким образом, на основе проведенного анализа теоретической конструкции механизма административно-правового регулирования, под *механизмом административно-правового регулирования внешней трудовой миграции (далее – механизм)* следует понимать системное образование юридических средств, закрепленных в нормах административного права, с помощью которых осуществляется упорядочивающее воздействие на общественные отношения в указанной сфере.

В соответствии со стадиями и способами административно-правового регулирования к элементам механизма административно-правового регулирования в сфере внешней трудовой миграции должны быть отнесены: административно-правовые нормы; административно-правовые отношения; административно-правовые акты; способы правового регулирования (дозволение, разрешение и запрет).

Первый элемент механизма – административно-правовые нормы, многообразие которых в сфере внешней трудовой миграции проявляется во внешних формах их выражения. Следует выделить законы и подзаконные акты, отметив при этом, что особое место занимают статутные законы, такие как: «О занятости населения в Российской Федерации» от 1991 года [18]; «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 1996 года [19]; «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 2002 года [20]; «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля от 2008 года [21]; «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 2011 года [22]. Среди подзаконных актов подчеркнем значимость ведомственных нормативных актов, к которым относятся административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций [23, 24]. Отметим, что миграционное законодательство России все еще находится в процессе унификации, систематизации и кодификации.

Второй элемент механизма – административно-правовые отношения, которые характеризуют динамику административно-правового регулирования, поскольку переводят нормативные стандарты в реальное поведение субъектов права. Элементами (составными частями) административно-правовых отношений являются: субъекты, объекты и юридические факты. Подчеркнем, что в сфере внешней трудовой миграции могут возникать такие административные правоотношения, как надзорные, лицензионные, разрешительные, юрисдикционные, их возникновение, изменение или

прекращение связаны с наличием юридических фактов, предусмотренных административно-правовыми нормами.

Третий элемент механизма – административно-правовые акты, они также занимают самостоятельное место в рассматриваемом механизме. Акт применения норм административного права является объективированным выражением результата действий конкретного компетентного органа или должностного лица по применению норм административного права. Данными актами разрешаются конкретные дела в указанной сфере общественных отношений, удовлетворяются интересы субъектов внешней трудовой миграции, уточняются и конкретизируются их обязанности.

Последним четвертым элементом механизма являются способы регулирования, которые также играют специфическую роль в данном механизме. К ним относятся дозволение, разрешение и запрет.

В заключении отметим, что механизм административно-правового регулирования в сфере внешней трудовой миграции представляет собой системное образование юридических средств, закрепленных в нормах административного права, с помощью которых достигается упорядоченность общественных отношений в указанной сфере. Актуальными остаются вопросы совершенствования нормотворческой и правоприменительной практики в сфере миграции с учетом современной миграционной ситуации и концепции государственной миграционной политики России.

### **Литература**

1. Концепция Государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года (утв. Президентом РФ 12.06.2012) // Официальный сайт Президента РФ / URL: <http://www.kremlin.ru/news/15635> (дата обращения 15.06.2012).
2. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1997.
3. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Я. Сухарев; Редкол.: М. М. Богуславский и др. 2-е изд., доп. М.: Сов. Энциклопедия, 1987.
4. Кулапов В. Л. Теория государства и права: учебник / В. Л. Кулапов, А. В. Малько. М.: Норма, 2009.
5. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007.
6. Шергин А. П. Понятие и содержание механизма административно-правового регулирования // Научный портал МВД России № 1(5) 2009.
7. Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М.: Госюриздат, 1961.
8. Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Т. II. М.: Юрид. лит. 1982.
9. Алексеев С. С. Общая теория права: Учеб. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
10. Шергин А. П. Указ. соч.
11. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2001.
12. Там же.
13. Бабаев В. К., Баранов В. М., Гойман В. И. Словарь категорий и понятий общей теории права. Нижний Новгород, 1992.
14. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М.: Юристъ, 2001.
15. Черепанов И. З. Классификация административно-правовых режимов иммиграции // Административное право и процесс. № 5. 2010.
16. Корнев А. П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999.
17. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Указ. соч.
18. Закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (ред. от 28.07.2012) «О занятости населения в Российской Федерации» // ВСНД РФ и ВС РФ. 1991. № 18. Ст. 566.
19. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 12.11.2012) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

20. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 03.12.2012) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

21. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6249.

22. Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ (ред. от 28.07.2012) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

23. Приказ МВД России № 338, ФМС России № 97 от 30 апреля 2009 г. «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда» // Зарегистрировано в Минюсте РФ 09.06.2009. № 14037.

24. Приказ ФМС РФ от 17 октября 2007 г. № 269 «Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы исполнения государственной функции по осуществлению лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации» // Зарегистрировано в Минюсте РФ 08.11.2007. № 10439.



## ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО

УДК 346.543.4

### **ОТМЕНА ДЕЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ НА КАТЕГОРИИ. ИГРА СТОИТ СВЕЧ? (с учетом влияния на применение в Российской Федерации институтов государственно-частного партнерства)**

© 2013 г. М.С. Степанов

*Южный федеральный университет,  
344007, г. Ростов-на-Дону,  
ул. М. Горького, 88*

*Southern Federal University,  
88, M. Gorkogo St.,  
Rostov-on-Don, 344007*

*В статье рассматриваются как негативные, так и позитивные аспекты принятия решения об отмене института деления земель на категории, а также дается краткий анализ внесенного на рассмотрение Государственной Думы законопроекта, направленного на упразднение института деления земель на категории.*

**Ключевые слова:** *государственно-частное партнерство, инвестиции, категории земель, земельный участок, сельскохозяйственные земли, бюрократические процедуры, административные барьеры, Земельный кодекс*

*The article examines both negative and positive aspects of the abolishing of land division into categories and analyses the bill which has been introduced to the State Duma and aims at abolishing land division into categories.*

**Keywords:** *state and private partnership, investments, categories of lands, land plot, agricultures lands, bureaucratic procedures, administrative barriers, Land code.*

Российская Федерация – государство с не самым лучшим инвестиционным климатом. Вряд ли кто-либо захочет оспорить указанный тезис. Представляется, этот неприятный для нашей страны факт во многом связан с крайне актуальной и острой проблемой наличия большого количества административных барьеров во многих сферах, в том числе в строительстве и земельных отношениях.

О необходимости их снижения уже неоднократно высказывались представители как государственных, так и бизнес структур, экспертного сообщества.

Безусловно, шаги, направленные на упрощение и упорядочение существующих бюрократических процедур в области строительства и земельных отношений, уже сделаны путем внесения соответствующих изменений в действующее земельное законодательство и законодательство о градостроительной деятельности. В 2012 году была также разработана и утверждена соответствующая «дорожная карта». Однако о формировавшейся прозрачной и удобной системе взаимоотношений между государством и гражданами, бизнесом говорить еще преждевременно.

Одним из следствий отсутствия вышеуказанной системы является чрезвычайно медленное развитие государственно-частного партнерства – института, крайне необходимого для обеспечения России современной инфраструктурой.

Представляется, что построение такой системы – цель вполне конкретная и достижимая. Главное – верно обозначить все существующие проблемы и разработать комплексное их решение.

Следует отметить, что одной из таких проблем является наличие большого количества недостатков нормативно-правового регулирования в области определения разрешенного использования земельных участков.

Так, на сегодняшний день для изменения разрешенного использования земельного участка необходимо в большинстве случаев принятие двух решений: об изменении категории земельного участка и об изменении его разрешенного

использования. При этом порядок и основания для изменения категории и разрешенного использования земельного участка различны. Равно как и различны органы государственной власти, органы местного самоуправления, которые уполномочены на принятие соответствующих решений. Следует согласиться с экспертами, которые отмечают, что перевод земельных участков из одной категории в другую является длительной и сложной процедурой, сопровождаемой отсутствием конкретных регламентирующих признаков обоснованности перевода земельных участков из одной категории в другую, что на практике приводит к принятию произвольных решений и возникновению коррупциогенных факторов.

Именно поэтому вопрос отмены деления земель на категории является актуальным и требует глубокого анализа как со стороны государственных институтов, так и со стороны бизнеса, экспертного и научного сообществ.

Прежде всего, представляется целесообразным разобраться в том, что представляет собой институт категорий земель, для чего он нужен, какие вопросы призван урегулировать.

Согласно действующему земельному законодательству РФ, институт категорий земель является одним из индикаторов (наравне с разрешенным использованием), определяющих их правовой статус. Критерием, на основании которого в Земельном кодексе Российской Федерации произведено деление земель на категории, является целевое назначение земель.

Известно, что пунктом 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено деление земель на семь категорий:

- 1) земли сельскохозяйственного назначения;
- 2) земли населенных пунктов;
- 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения;
- 4) земли особо охраняемых территорий и объектов;
- 5) земли лесного фонда;
- 6) земли водного фонда;
- 7) земли запаса.

Вопросы перевода земель из одной категории в другую урегулированы Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

Представляется, что деление земель на категории не способно обеспечить системное развитие территорий в отличие от ее зонирования. Институт зонирования территорий позволяет более точно определить способы использования конкретного земельного участка путем установления его разрешенного использования в соответствии с территориальными зонами и градостроительным регламентом.

Институт зонирования территорий является более современным по сравнению с институтом деления земель на категории. Кроме того, в большинстве западноевропейских стран вопросы использования земель решаются с учетом именно института зонирования.

Поэтому вышеуказанную проблему дублирования институтов представляется целесообразным решить за счет исключения института деления земель на категории.

Однако единого мнения по вопросу, каким образом наиболее безболезненно для общества в целом можно осуществить отмену деления земель на категории, до сих пор не удалось достичь.

Вместе с тем представляется целесообразным проанализировать те предложения по отмене деления земель на категории, которые на сегодняшний день имеют реальную форму.

Следует отметить, что в настоящее время законопроект, предусматривающий отмену деления земель на категории, уже внесен в Государственную Думу (проект федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона

«О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», внесенный депутатами Государственной Думы А.Л. Маркиным, В.В. Парахиным, В.П. Таскаевым).

Однако до настоящего времени этот законопроект не был рассмотрен даже в первом чтении. Более того, ответственным комитетом Государственной Думы (Комитетом Государственной Думы по земельным отношениям и строительству) принято решение о возврате указанного проекта федерального закона авторам на доработку. Это обусловлено наличием большого количества замечаний к законопроекту, высказанных, в том числе, отдельными комитетами Государственной Думы, министерствами и ведомствами.

Критических замечаний к законопроекту несколько. В частности, отмечается, что принятие законопроекта способно привести к возникновению различных правовых коллизий и оставить без необходимой правовой защиты большое количество земель, которые в настоящее время относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения, землям особо охраняемых природных территорий и имеют сегодня повышенную правовую защиту. На практике могут также возникнуть вопросы к предлагаемым механизмам защиты земель лесного фонда.

Кроме того, сама по себе идея механической отмены деления земель на категории не учитывает негативную статистику принятия муниципальными образованиями документов территориального планирования и градостроительного зонирования. В случае если соответствующие документы не будут разработаны и утверждены до момента вступления в силу соответствующих поправок в Земельный кодекс Российской Федерации, возникнет правовая неопределенность в части регулирования земельных отношений.

Законопроект предусматривает разработку ряда дополнительных документов территориального зонирования (взамен градостроительного зонирования). Так, предусматривается разработка сельскохозяйственного регламента. Но гарантии того, что с разработкой такого документа будет обеспечена надежная защита территории, которая в настоящее время отнесена к категории земель сельскохозяйственного назначения, нет. Плюс ко всему, подготовка таких регламентов потребует немалых финансовых затрат. Каким образом будет решаться этот вопрос, неясно.

Все это может привести к тому, что на момент вступления в силу законопроекта не будут разработаны все предусмотренные законопроектом документы территориального зонирования, иные регламенты, что «обнажит» земли (прежде всего, это касается тех земель, которые сегодня относятся к категориям с повышенной правовой защитой), оставив их без необходимой правовой защиты.

Кроме того, законопроект, который в настоящее время находится на рассмотрении Государственной Думой, получил большое количество негативных отзывов в экспертном сообществе.

Так, по мнению Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам, законопроект нарушает один из базовых принципов действующего земельного законодательства, а именно приоритет охраны земли как важнейшего средства производства в сельском хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества и приоритет сохранения особо ценных земель, согласно которому изменение целевого назначения ценных земель сельскохозяйственного назначения для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами.

Согласно заключению Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления ГД, положениями законопроекта порождается неопределенность в разграничении компетенции между разными уровнями власти по установлению охранных (защитных) зон различных объектов.

Комитетом по охране здоровья ГД высказывается тезис о том, что предлагаемые изменения могут, по сути, привести к разрушению всей санаторно-курортной отрасли, медицинская и экономическая эффективность которой не требуют доказательств.

По мнению Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии, законопроект в предложенной редакции не обеспечивает в полной мере решение продекларированных в пояснительной записке задач укрепления института

собственности, исключения дублирующих правовых институтов, обеспечения единообразного порядка установления и изменения разрешенного использования земельных участков, повышения эффективности управления земельными ресурсами, развития системы планирования и зонирования территорий в целях обеспечения их устойчивого развития.

Одним из главных недостатков законопроекта в природоохранном контексте является недостаточная конкретизация норм, устанавливающих соответствие границ ныне существующих категорий земель лесного фонда, земель водного фонда, а также границ особо охраняемых природных территорий федерального значения границам вводимых законопроектом «территории лесного фонда», «водных объектов», «особо охраняемых природных территорий».

Вместе с тем указанный законопроект имеет ряд существенных достоинств. Прежде всего, необходимо понимать, что законопроектом делается попытка упорядочить земельные отношения, а не оставить без необходимой защиты отдельные категории земель. В частности, предусмотрены зоны сельскохозяйственного назначения, зоны рекреационного назначения и т.д.

Законопроектом предусмотрено, какие объекты можно размещать на земельных участках, отнесенных к соответствующей зоне.

Устанавливаются охранные и защитные зоны. Согласно законопроекту осуществление хозяйственной или иной деятельности на земельных участках, расположенных в границах охранных зон, может быть ограничено в целях сохранения памятников природы, истории и культуры, объектов культурного наследия, охраны окружающей среды, в том числе земли, лесов, недр, почв, водных объектов, растительного мира, животного мира и среды его обитания. По замыслу законодателя, такие меры должны обеспечить надежную правовую защиту существующим сегодня землям особо охраняемых природных территорий, землям водного и лесного фондов.

Есть в законопроекте положения об особо ценных продуктивных сельскохозяйственных землях.

Так, например, согласно части 4 статьи 81 Земельного кодекса Российской Федерации (в редакции законопроекта) в границах особо ценных продуктивных сельскохозяйственных земель, утвержденных исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, установление иных территориальных зон, кроме территориальных зон сельскохозяйственного значения, не допускается. Порядок установления и изменения границ особо ценных продуктивных сельскохозяйственных земель устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Кроме того, нельзя забывать, что сегодня в законодательстве нет единых требований к видам разрешенного использования, их наименованиям. В целях устранения этой правовой неопределенности законопроектом предусмотрена разработка классификатора видов разрешенного использования. Классификатор видов разрешенного использования с описанием каждого вида разрешенного использования утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений.

В рамках рассмотрения вопроса об отмене деления земель на категории представляется целесообразным также обратить внимание на опыт зарубежных стран. Международный опыт показывает, что использование земель не может существовать в отрыве, прежде всего, от системы планирования и развития территорий. Планы развития территории всех уровней, которые по своей сути сходны с документами территориального планирования и градостроительного зонирования в контексте Градостроительного кодекса Российской Федерации, составляются исходя из демографической, социальной и экономической ситуации, определенной целью обеспечения рационального использования земельных ресурсов для обеспечения эффективного экономического развития соответствующих территорий, строительства доступного жилья, сохранения особо ценных земельных ресурсов. Существенное изменение вида использования земельного участка не может осуществляться как частный случай, вне планов, утверждаемых законодательным актом.

Таким образом, представляется, что, несмотря на большое количество дискуссионных вопросов, отмена деления земель на категории является все же значительным шагом вперед на пути к совершенствованию механизмов земельного законодательства, упорядочению земельных отношений. А совершенствование земельного законодательства, в свою очередь, является важнейшим и необходимым шагом на пути развития института государственно-частного партнерства в России. Полагаем, что отмена института деления земель на категории приведет к более точному пониманию инвесторами правил игры при осуществлении строительства инфраструктурных объектов. Будет понятно, что можно строить на соответствующем земельном участке, предоставленном для реализации, например, ГЧП-проекта, и какие процедуры должны быть сделаны, если на момент предоставления земельного участка в рамках ГЧП-проекта строительство необходимого для его реализации объекта не допустимо.

## **ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА**

УДК 343.1

### **ПРИКАЗЫ КАК ОРГАНЫ ЦЕНТРАЛИЗОВАННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВА**

**© 2013 г. Л.П. Рассказов, Н.С. Чебанова**

*Кубанский государственный  
аграрный университет  
350044, г. Краснодар,  
ул. Калинина, 13*

*Kuban State  
Agrarian University  
13, Kalinina Str.,  
Krasnodar, 350044*

*Государственный морской  
университет имени  
адмирала Ф. Ф. Ушакова  
353918, г. Новороссийск,  
пр. Ленина, 93*

*Admiral Ushakov State  
Maritime University  
93, Lenina Ave.,  
Novorossiysk,  
353918*

*Статья посвящена истории государственного строя Русского государства периода сословно-представительской монархии. В данной проблематике представлен историографический анализ становления приказов как централизованных отраслевых органов управления, формирования основ искусства государственного управления и профессионального чиновничества России.*

**Ключевые слова:** *Московское государство, Земский приказ, Соборное Уложение, бояре, приказные люди, правопривилегии, судопроизводство.*

*The article presents the historiographic analysis of the order departments as centralized government control bodies as well as the basis of state administration and professional officialdom in Russia.*

**Keywords:** *Moscow State, Zemstvo, Assembly Code, boyars, order department personnel, law privileges, legal procedure.*

В Московском государстве (XVI-XVII века) приказная система, как известно, получила наибольшее развитие [1, с. 66-67]. Приказы, будучи органами

централизованного государственного управления, выполняли достаточно широкий круг функций, в том числе по предмету своего ведения выполняли судопроизводственные функции. Так, в ст. 1. Гл X Соборного уложения [2], которая устанавливает основы судопроизводства и судопроизводства, указывается: «...судити ... всяким приказным людем». Вместе с тем нужно иметь в виду, что производство по уголовным делам имело свою специфику, и не случайно в течение XVII века все в большей степени законодатель обозначает должностных лиц, профессионально занимающихся выполнением судебных функций, что свидетельствовало о повышенной значимости для российского общества института суда в целом и отражало развитие розыскной формы судопроизводства, учитывая, что осуществление таковой невозможно без специального аппарата процессуального принуждения.

При этом нужно иметь в виду, что для розыскной формы судопроизводства характерно, как известно, выражение прежде всего публичных интересов, а не частных. В этой связи соответствующие дела возбуждались, расследовались и рассматривались в суде в решающей степени не по волеизъявлению истца или ответчика, а по воле государства, от имени которого выступал тот или иной орган, осуществляющий судопроизводственную функцию. Важно отметить, что Соборное уложение, как это следует из анализа Гл. XXI, устанавливало единые основания для возбуждения уголовного преследования, независимо от социальной принадлежности обвиняемого. И ответственность за уголовные преступления несли все лица феодального общества, не исключая бояр и дворян. Вместе с тем оставался четко выраженным основной принцип феодального права – права-привилегии. Степень наказания определялась в зависимости от сословно-социальной принадлежности потерпевшего и преступника. За одно и то же преступление наказание было тем сильнее, чем выше положение потерпевшего и ниже – преступника. Окончательно возлагалась на государственные органы обязанность карать преступников независимо от жалоб потерпевшего [3, с. 231]. Уголовное преследование согласно ст. 1-4 Гл. XXI Соборного уложения осуществлялось губными старостами и целовальниками, воеводами, разбойным и Земским приказами.

Разбойный приказ был одним из органов центрального управления, возникший в ходе осуществления губной реформы с 1539 г. до середины 1550-х гг. [4, с. 158-160] Земский приказ (Земский двор) был создан во второй половине XVI в. как правительственное учреждение, наблюдавшее за порядком и благоустройством Москвы и ведавшее судопроизводством по делам о разбоях и грабежах, совершаемых в столице [5, с. 112-113]. Приказы как судебные инстанции осуществляли производство по уголовным делам в самой Москве, если эти дела не брали в производство сам государь или Боярская дума. Помимо этого, приказы были своеобразными посредниками между воеводами, которые осуществляли уголовный процесс в провинциях, и верховной судебной властью (государем и Боярской думой) по преступлениям, как правило, против государства. Об этом свидетельствуют многие документы. Так, воеводы, при затребовании розыска в Москву, доносили в своих отписках, что отсылаемым за поруками с приставом извещали и обвиняемому «велели они явиться в приказ».

И здесь, в приказах, думные или иные дьяки, руководители приказов продолжали начатый воеводами розыск, в частности, «расспрашивали» извещателя и обвиняемого в преступлении сначала с «простым увещанием государева дела не таить», после чего, если оставались сомнения, производили допрос «с пытки». Если же обвиняемый был уже пытан воеводой, то, по мнению Н. Новомбергского, приказ, видимо, самостоятельно решался на повторную пытку, приказ распоряжался и о мере пресечения [6, с. 42, 121]. Такого же рода уголовно-процессуальные действия в приказах осуществляли и в тех случаях, когда дело обвинение в государственном преступлении начиналось непосредственно в приказе [7, с. 167]. Однако сразу следует заметить, что самостоятельность приказов не выходила за рамки лишь первоначальных действий – дело в том, что близость приказов к органам верховной власти делала необходимой и, самое главное в данном случае, возможной безотлагательный доклад в вышестоящую инстанцию.

Нужно также иметь в виду, что сам факт перенесения дела из провинции в

Москву свидетельствовал о повышенном внимании верховной власти к нему, и соответственно в приказах не могли, помимо первоначальных следственных действий, осуществлять дальнейшее расследования без надлежащей санкции сверху. Соответственно приказы можно в определенной степени расценивать как передаточное звено в процессе рассмотрения, принятия решения и исполнения приговора по государственному преступлению, то есть в приказе поступали воеводские отписки, от них же исходили государевы грамоты, адресуемые воеводам, в которых содержались решения верховной власти.

На этой посреднической практике, собственно, и стали вырабатываться основы приказной судебной самостоятельности, уточняется значение приказа как влиятельной инстанции, которая может воздействовать как на направление розыска по политическому делу, так и на выработку окончательного решения. Например, в ответе на воеводскую отписку по государеву делу приказ иногда по собственной инициативе, без доклада государю и боярам, посылал воеводе распоряжение передать дело для дальнейшего розыска в Москву [8, с. 159] или, например, передопросить свидетелей [9, с. 178]. Такого рода самостоятельность, как показывает анализ соответствующих документов, начинает достаточно активно проявляться с конца правления Михаила Федоровича, то есть с 1640-х гг. Наблюдаются случаи, когда приказы принимают весьма ответственные процессуальные решения, например, о пытке изветчика. Вместе с тем такого рода решения были возможны не потому, что в приказах работали столь смелые и дерзкие чиновники, а потому, что в предшествующих государевых указах, где затрагивались «пыточные» вопросы, была определена последовательность пыточных действий в отношении изветчиков. Так, на одной из воеводских отписок имеется отметка, сделанная в приказе: «послать государеву грамоту, велеть изветчика допросить против прежнего государева указу, как о таких указано наперед его» [10]. Как видно, самостоятельность приказов в отправлении некоторых судопроизводственных функций (подчеркнем – лишь некоторых) вытекает из роли приказов как докладчиков органам верховной власти – прежде чем «выписать в доклад» полученную от воеводы записку, тот же приказной дьяк сначала оценивал ее с позиции важности дела, о котором информировал воевода, в частности, разрешая, исходя из этого, вопрос о том, не следует ли розыск перенести в Москву.

Кроме того, выяснялась степень законченности розыска, уже произведенного воеводой. И только поле этого приказные чиновники составляли выписку в доклад для государя или бояр. Важная функция приказа в рассматриваемом контексте состояла также в том, что приказные чиновники на основе государевых помет, как правило, весьма кратких и зачастую неопределенных, должны были составлять тексты развернутых государевых грамот, в которых истолковывались предварительные пометы государя воеводских отписках, излагались соответствующие выводы, дополнялись необходимые подробности и нередко столь существенные, что ими изменялась в сторону смягчения или, наоборот, в сторону усиления суровости наказания обвиняемым, которое было обозначено в кратких пометах государя. Так, в одном из документов в отношении подсудимого в пометах государя выносятся обвинительный приговор, в отношении другого нет никакого упоминания. Соответственно приказ, составляя государеву грамоту, добавляет в нее распоряжение освободить или «из-за приставов выкинуть» последнего, поскольку до не него «государево дело не дошло», то есть государь не счел нужным вообще об этом подсудимым поднимать вопрос [11, с. 190]. В другом примере имеется помета по поводу непристойного «слова» в адрес власти, которая отличается своей лаконичностью – «за такое слово бить нещадно батоги», однако при этом не упоминается о том, изменять ли подсудимому меру пресечения, которая была применена в виде заключения под стражу.

Восполняя этот пробел, приказ пишет в государевой грамоте распоряжение о том, чтобы «выняв из тюрьмы, ты бы велел его бить батоги нещадно, и бив, из тюрьмы освободил» [12, с. 252]. И без такого дополнения воевода не решался освобождать обвиняемого из места заключения и после телесного наказания вновь заключал в место лишения свободы «до государеву указу» [13]. Если иметь в виду приказное толкование помет государя на воеводских отписках другого рода, то для примера

можно привести случай, когда к приговору «свободить» приказ делает существенное дополнение – «свободить с порукою», то есть приказ самостоятельно вводит дополнительное условие для освобожденного из тюрьмы по приговору государя [14, с. 208, 495]. Иногда указанное в помете государя требование освободить «с порук» приказ делал добавление «порук крепких» [15]. В ряде случаев пометы государя никаким образом не касались иных, кроме подсудимого, участников, связанных с политическим делом, – приказ мог в отношении них распорядиться о «поруках» [16]. Встречаются дела, по поводу которых государевы грамоты содержали значительно более суровый приговор, чем тот, который имел первоначально государь в своих пометах. Особенно это касается тех случаев, когда к наказанию батогами или кнутом приказ добавлял «нешадно», что в практике могла означать, что наказанный таким образом осужденный лишался жизни ввиду жесткости «нешадного» наказания. Как видно, приказы сумели добиться со временем (к середине XVII века) определенной судебной-процессуальной самостоятельности, в том числе по делам о государственных преступлениях: они стали не только истолковывать и корректировать первоначальные наброски органов верховной власти, но и по сути принимать решения, которые были прерогативой верховной власти [17, с. 603]. Поэтому нет ничего удивительного в том, что приказы брали на себя смелость самим определять дальнейший ход уголовно-процессуального развития.

На соответствующих письменных документах можно встретить пометы, которые подтверждают сказанное, например: «по приказу дьяков послать государеву грамоту», «дьяки, слушав расспросных речей, велели» [18, с. 139, с. 207]. В данных случаях к государю и боярам как физическим лицам, олицетворяющим судебную власть, добавляются дьяки. Однако здесь нужно еще раз подчеркнуть, что такое положение в течение всего XVII века не было закреплено в законодательстве. Вместе с тем нельзя игнорировать и складывающуюся практику. Более того, есть все основания говорить о том, что именно из такого института «дьяков» или «дьячества» впоследствии разовьется институт профессиональных судей, поскольку роль монарха как верховного судьи хотя и будет решающей достаточно длительное время, все же с начала XIX века она будет неуклонно снижаться, а началом судебной реформы 1864 г. сведется к минимуму. В историко-правовой литературе указывается, что в течение XVII века в России в системе московских центральных учреждений (приказов) так и не успел сложиться приказ, в исключительном ведении которого «стягивались» бы все дела по государственным преступлениям [19, с. 34-47]. Правда, некоторые авторы полагают, что таковым приказ был Приказ тайных дел.

Вместе с тем детальное исследование этого аспекта еще историками периода российской империи показало, что указанный приказ в рассматриваемом контексте не являлся исключением. По этому поводу И.Я. Гурлянд отмечал, что «участие Приказа тайных дел в сыске по государственным преступлениям несколько не было интенсивнее, чем во всяких других делах; через этот приказ царь вел лишь весьма немногие дела» [20]. Основным же аргументом дает сама практика рассмотрения дел, связанных с государственными преступлениями (в этой связи следует заметить, что к тому времени, то есть к началу XVII века, в приказах уже достаточно была развита канцелярская служба и в практику вошла сложная система письменного делопроизводства, в частности, еще судебниками 1497 и 1550 годов предписывалось вести протоколы, в которых слова говорящих часто воспроизводились со всеми подробностями [21, с. 428-429]), где встречаются ссылки на многие приказы, в том числе на Приказ тайных дел. Однако чаще встречаются ссылки на Разрядный приказ, хотя и это учреждение не является исключительным, поскольку имеется упоминание и таких приказов, как Стрелецкий приказ, Аптекарский приказ, Печатный приказ, Посольский приказ, Сибирский приказ и др. И все же ведущее место в судебной-юрисдикционной деятельности занимал разрядный приказ, что подтверждается не только тем обстоятельством, что большинство сохранных протоколов, грамот, отписок и других документов, которые составлялись в рамках расследования и принятия судебного решения по государственным преступлениям, содержат сведения о производстве дел именно в этом приказе, но и тем, что те же воеводы направляли в этот приказ отписки даже по таким политическим делам, по которым они получали



указания и инструкции от других приказов. Последнее, в свою очередь, объяснялось тем, что именно разрядный приказ направлял деятельность воевод и соответственно был для воевод ближе, чем другие приказы, поскольку от мнения приказных начальников во многом зависело положение воеводы.

Государственные же преступления в силу своей важности при неверном выборе позиции воеводы могли ударить по ним бумерангом, и поэтому провинциальные начальники, не желая рисковать, направляли отписки в Разрядный приказ, хотя и не всегда. В.О. Ключевский в этой связи отмечал, что Разрядный приказ находился в особенной близости к органам верховной власти, что он был своеобразным отделением «думской канцелярии», а дума и государь являлись важнейшими инстанции политического судопроизводства Московского государства [22, с. 425]. Вместе с тем не следует переоценивать роль приказов. Дело в том, что если даже по малым незначительным политическим преступлениям (по «безхитростным непристойным словам») приговоры выносили государь или Боярская дума, то понятно, что компетенция приказов при таком раскладе была незначительной. Об этом свидетельствует и анализ уголовно-процессуальных норм Соборного уложения, где тем же «безхитростным непристойным словам» не нашлось места, а по преступлениям более важным, конечно же, законодатель отводил в качестве субъекта принимающего решение суда государю и боярам, то есть Уложение подчеркивает судебную роль органов.

Таким образом, судопроизводственная деятельность приказов в Московском государстве заключалась, по существу, в совершении уголовно-процессуальных следственных действий, предшествующих принятию окончательного решения, поскольку в то время специальных самостоятельных судебных органов еще не было, и получалось, что допрос во время розыска означал одновременно допрос в суде, то есть они совмещались. Приказы осуществляли производство по уголовным делам в самой Москве, если эти дела не брали в производство сам государь или Боярская дума; кроме того, приказы были своеобразными судебными посредниками между воеводами, которые осуществляли уголовный процесс в провинциях, и верховной властью в процессе рассмотрения, принятия решения и исполнения приговора. При этом в Московской Руси так и не успел сложиться приказ, в исключительном ведении которого «стягивались» бы все дела по государственным преступлениям, при этом ведущее место занимал Разрядный приказ. Важная функция приказов состояла также в том, что приказы на основе государевых помет по тексту отписок составляли тексты развернутых государевых грамот, в которых истолковывались предварительные пометы государя в воеводских отписках, излагались соответствующие выводы. В результате приказы сумели добиться (к середине XVII века) определенной судебной процессуальной самостоятельности.

### **Литература**

1. Высшие органы государственной власти и управления России 1X-XX вв. / Под общ. ред. А.С. Тургаева. СПб: Образование-Культура, 2000.
2. Соборное уложение 1649года / Под редакцией М.Н. Тихомирова, П.П. Епифанова. М.: Издательство Московского государственного университета, 1961.
3. Маньков А.Г. Уложение 1649 года – кодекс феодального права России. Л.: Наука, 1980.
4. Леонтьев А.К. Образование приказной системы управления в Русском государстве. М., 1961.
5. Котошихин Г.О. О России в царствование Алексея Михайловича. СПб., 1909.
6. Новомбергский Н. Слово и дело государевы. Процессы до издания Уложения Алексея Михайловича. 1649г. М., 1911. Т. 1.
7. Акты Московского государства / Изд. имперской Академией наук. СПб., 1894. Т.2.
8. Акты Московского государства / Изд. имперской Академией наук. СПб., 1894. Т. 2.
9. Там же.
10. РГАДА. Ф. 210. Разрядный приказ. Оп. 9. Белгородский стол. Д. 133. Стб. 162.
11. Новомбергский Н. Указ. соч.

12. Там же.
13. РГАДА. Ф. 210. Разрядный приказ. Оп. 9. Белгородский стол. Д. 152.
14. Новомбергский Н. Указ.соч.
15. РГАДА. Ф. 210. Разрядный приказ. Оп. 9. Белгородский стол. Д. 28.
16. Там же. Д. 453.
17. Беляев И.Д. История русского законодательства. СПб., 1999.
18. Там же. .
19. Веретенников В.И. История тайной канцелярии петровского времени. Харьков, 1910.
20. Гурлянд И.Я. Приказ великого государя тайных дел. Ярославль, 1902.
21. Шмидт С.О. У истоков российского абсолютизма. М.: Прогресс, 1996.
22. Ключевский В.О. Боярская дума Древней Руси. СПб., 1882.

УДК 94(470+571)

### **КОНСТИТУЦИОННАЯ ХАРТИЯ ЦАРСТВА ПОЛЬСКОГО КАК ЛИБЕРАЛЬНЫЙ ШАГ В ПЕРЕУСТРОЙСТВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

**© 2013 г. Е.П. Пустовая**

*Краснодарский университет  
Министерства внутренних дел  
Российской Федерации  
350005, г. Краснодар,  
ул. Ярославская, 128*

*Krasnodar University  
of Ministry of Interior  
of the Russian Federation  
128, Yaroslavskaya Str.,  
Krasnodar, 350005*

*Статья рассматривает Хартию Царства Польского 1815 г. как важный историко-правовой источник, относящийся как к истории русского права, так и к истории государства и права зарубежных стран. В публикации предлагается источниковедческий анализ документа, дается его историческое значение.*

**Ключевые слова:** *Царство Польское, Российская империя, хартия, сейм, уния, инкорпорация, свод законов, автономия, самодержавие.*

*The article examines the Charter of Kingdom of Poland as an important historical legal source related to both Russia law history and history of state and laws of foreign countries; presents its source studies; gives its historic evaluation.*

**Keywords:** *Kingdom of Poland, Russian Empire, Charter, seim, union, incorporation, code of laws, autonomy, autocracy.*

После победы русской армии над Наполеоном и в России, и в целом в Европе народы ждали больших перемен. Как указывает В.О. Ключевский, Александр настоял на Венском конгрессе, чтобы в международный акт конгресса было внесено постановление, обязывающее правительства тех государств, в пределах которых находились бывшие польские провинции, дать этим провинциям конституционное устройство [1]. В ст. 1 «Трактата» провозглашалось, что «Герцогство Варшавское... навсегда присоединяется к Российской Империи... Поляки, как Российские подданные, так равномерно и Австрийские и Прусские, будут иметь народных представителей и национальные Государственные учреждения...» [2].

Как нам представляется, важнейшим вопросом, стоявшим на повестке дня после Венского конгресса, был вопрос о правовой форме и механизме включения Царства Польского в состав Российской империи. Необходимо было обеспечить связь

государственного механизма царства с государственным механизмом Российской империи. Для этого необходимо было, прежде всего, определить, на каких правовых принципах произойдет это объединение. Нельзя было не учитывать тот факт, что в польском обществе сильно распространялись настроения недовольства. Игнорировать эти настроения представлялось весьма опасным, так как они создавали основу для будущих политических конфликтов. Следует признать, что на решение этой проблемы в значительной мере оказали влияние и такие факторы, как либеральные взгляды императора Александра I и его идеи о необходимости конституционных преобразований. Так, император писал наместнику Великого княжества Финляндского графу Армфельду, что конституционные формы правления ему нравятся больше, чем «пользование полным произволом»: «Здесь я могу ошибиться только тогда, когда сам захочу, мне предполагаются все необходимые сведения; – там же я окружен неуверенностью и почти всегда привычками, заменившими законы» [3, с. 177].

По мнению ряда современных польских исследователей, статус Польши в составе Российской империи после 1815 г. следует рассматривать как личную унию [4, с. 331]. В отечественной историко-правовой науке, в целом, сложились различные точки зрения по вопросу правового положения Царства Польского в составе российского государства: личная уния; реальная уния; инкорпорация; федеративный характер отношений Царства Польского и империи [5]. Как нам представляется, та правовая форма, в которой произошло включение Царства Польского в состав Российской империи, не может быть отнесена к той или иной классической разновидности (например, федерации, личной унии или реальной унии). Она представляет собой смешанную форму, возникшую в конкретно-исторических условиях и нацеленную на обеспечение определенных политико-правовых задач. Заслуживает внимания мнение польских исследователей, справедливо указывающих на несоответствие конституционных порядков в Царстве Польском и абсолютистского режима в Российской империи, что придавало этой унии «анормальный» характер [6, с. 331-333]. С учетом вышесказанного, форму государственно-правового объединения Российской империи и Царства Польского можно квалифицировать как смешанную, но приближающуюся к реальной унии. Такая форма объединения давала возможность исключить Царство Польское из сферы международно-правовых связей, но в то же время предоставить ему определенную самостоятельность в решении вопросов внутренней жизни. Старую феодальную форму унии российский император наполнил таким фактическим содержанием, которое, по его мнению, обеспечивало удобный для Российской империи режим отношений с новым административным образованием, а также отвечало ожиданиям польского общества и должно было смягчить существующее в польском обществе разочарование и недовольство решениями Венского конгресса.

Одним из спорных вопросов, не получившим в отечественной историко-правовой науке однозначного ответа до настоящего времени, является вопрос о роли Александра I в создании Конституционной хартии. Многие исследователи, особенно польские, автором «Основ» называют А. Чарторыйского [7, с. 27]. На основе проведенного исследования мы пришли к выводу, что более убедительной следует считать точку зрения об активной роли Александра I на всех этапах работы по подготовке и принятию Конституционной хартии. Достаточно наглядно об этом свидетельствует письмо Императора А. Чарторыйскому, написанное в день подписания «Основ» 12 мая 1815 г.: «В течении времени, проведенного Вами около меня, Вы имели случай узнать мои намерения относительно учреждений, которые я хочу основать в Польше, и по поводу улучшений, которые я желаю ввести в этом краю. Вы позаботитесь о том, чтобы их никогда не терять из виду при совещаниях Совета и обратить на них внимание Ваших коллег, для того, чтобы образ действия правительства и реформы, которые ему поручено произвести, согласовывались с моей точкой зрения» [8, с. 253].

Конституционная хартия Царства Польского была подписана 27 ноября 1815г. в Варшаве. Текст Хартии в официальных общеимперских изданиях законодательных актов опубликован не был. Он не вошел и в первое Полное собрание законов Российской империи. Хартия появилась на польском и французском языках лишь в

«Дневнике законов Царства Польского» (1815. № 1), издаваемом в Варшаве. В самой России она в то время по политическим мотивам не издавалась и получила известность только в 1907 г., когда почти через столетие после издания была опубликована профессором Петербургского университета Н. Д. Сергеевским в российской периодической печати.

Правовой анализ текста Конституционной хартии позволяет сделать вывод, что по своему юридическому содержанию она представляет собой акт конституционного характера: в ней закрепляются формы правления и государственного устройства, организация систем высшего и местного управления, вооруженных сил, религии, права и обязанности граждан и их гарантии.

Многие исследователи отмечали сходство целого ряда положений французской хартии 1814 г. и Конституционной хартии Царства Польского [9, с. 333]. Одним из первых, кто обратил внимание на влияние французского законодательного акта на польскую хартию, был Б.А. Кистяковский, указавший на большие совпадения, в том числе текстуальные, в разделах, закрепляющих права подданных [10, с. 177]. Действительно, такие принципы, как добровольное и правовое ограничение власти монарха в сочетании с сохранением его широких прерогатив в сфере законодательной, исполнительной и судебной властей получили отражение в обоих документах. Идея власти конституционного монарха как особой ветви власти, которая призвана объединять и гармонизировать усилия других властей, высказывалась, в частности, французским учёным Б. Констаном. Монарх должен был иметь право не только принимать участие в законодательном процессе, окончательно утверждая законопроекты, но и обладать правом вето, правом созыва парламента на чрезвычайные сессии и роспуска его.

Безусловно, прогрессивный характер имела ст. 31, впервые в истории России в законодательном акте легально закрепляющая в четкой и безусловной форме принцип народного суверенитета: «Польский народ будет иметь на вечные времена народное представительство. Оно заключается в сейме, состоящем из Царя и из двух палат». Её дополняла ст. 86 Титула IV «О народном представительстве», которая устанавливала компетенцию Сейма: «Законодательная власть пребывает в Особе Царя и в двух палатах сейма ...».

В отечественной правовой литературе не сложилось однозначного мнения по поводу пределов полномочий Сейма. Ряд исследователей придерживаются точки зрения, согласно которой компетенция Сейма была чрезвычайно широка. Существует и противоположная точка зрения. Нам представляется, что на основе анализа текста Конституционной хартии можно сделать вывод о том, что компетенция Сейма была достаточно широка. Конечно, прежде всего следует констатировать, что законодательной инициативой Сейм не обладал. Он мог лишь обсуждать законопроекты, вносимые царским правительством или Государственным советом и представлять петиции (прошения) императору. Последний имел право наложить вето на любой закон, принятый Сеймом. Но в то же время на обсуждение Сейма представлялись все проекты гражданских, уголовных и административных законов, проекты изменения или замены предметов ведения конституционных установлений и властей (ст. 90). Обсуждению Сейма подлежали вопросы об увеличении или уменьшении податей, пошлин и государственных повинностей, а также о желательных их изменениях, о лучшем и наиболее справедливом их распределении, о составлении бюджета доходов и расходов, урегулировании монетной системы, о наборе новобранцев и другие (ст. 91). Перечисленные полномочия Сейма позволяют сделать вывод о том, что круг вопросов, подлежащих его рассмотрению, представлял достаточно серьёзную сферу законодательной власти, что не даёт оснований рассматривать их как чисто формальные.

Главы IV и V Титулов были посвящены регламентации избирательного права. Оно носило сословно-ограниченный характер, предоставляя возможность участвовать в выборах дворянам, представителям буржуазии и художественной элите. Об этом наглядно свидетельствуют ст. 125 главы IV и ст. 131 главы V.

В интересах сохранения национальных интересов польского общества ст. 28 устанавливала, что «все государственные дела по администрации, судебной и военной

части без всяких изъятий должны были производиться на польском языке». А следующая, ст. 29 закрепляла правило, согласно которому «государственные должности гражданские и военные могут замещаться исключительно поляками».

Одним из наиболее демократических разделов Конституционной хартии стал V титул, посвященный судебной системе и принципам судопроизводства. Судебная власть объявлялась «конституционно независимой» (ст. 138). Соответственно, закреплялся один из наиболее либеральных принципов судопроизводства – принцип независимости судей. В ст. 139 раскрывалось содержание данного принципа в соответствии с утвердившимся к этому времени пониманию его в западной правовой и философской науке: «Под независимостью судьи понимается присвоенная ему свобода высказывать свое мнение при разборе дел, не подчиняясь влиянию ни высшей власти, ни власти министров или каким бы то ни было другим соображениям. Всякое другое определение или толкование независимости судьи почитается противным закону». Ст. 141 закрепляла еще один основополагающий принцип демократического судопроизводства: «Судьи, назначаемые Царем, несменяемы пожизненно». Отстранение судьи от должности возможно только в случае совершения им преступления, доказанного в суде.

Хартия закрепила демократические принципы, относящиеся к уголовному преследованию и процессу. Провозглашалось, что «никто не может быть взят под стражу иначе, как с соблюдением форм и в случаях, предусмотренных законом» (ст. 19), а «причины задержания должны быть объявлены ... немедленно письменно» (ст. 20). Вопрос о следствии и предании суду решался в судебном порядке. Особо подчеркивалось, что «никто не может подлежать наказанию иначе, как на основании действующих законов и решения соответствующего установления» (ст. 23).

Наряду с Титулом V, посвященным судебной системе и принципам судопроизводства, буржуазно-демократический характер Конституционной хартии наиболее четко проявляется в Титуле II «Общие гарантии». Император брал на себя обязанность выступать в качестве гаранта дарованного им Царству Польскому конституционного установления. Следуя требованиям буржуазного либерализма, Конституционная хартия впервые в истории законодательства Российской империи закрепляла ряд основополагающих демократических прав и свобод, даруемых гражданам Царства Польского. Прежде всего следует выделить ст. 17, которая провозглашает равенство всех перед законом: «Закон покровительствует в равной мере всем гражданам без различия их сословия и звания». Помимо статей, которые провозглашали принцип неприкосновенности личности и его гарантии, в тексте Конституционной хартии получил закрепление ряд важных личных и политических прав. Несомненной новацией отечественного законодательства со времен Елизаветы Петровны, при которой в 1746 г. в ходе Генерального межевания все лица недворянского происхождения обязаны были продать принадлежавшие им земельные владения, стала ст. 26, провозгласившая всякую собственность, кому бы она ни принадлежала, священной и неприкосновенной. Никакая власть не могла посягнуть на нее под каким бы то ни было предлогом. В случае же вмешательства в связи с общественной необходимостью в права собственника в соответствии со ст. 27 правительство гарантировало собственнику справедливое и предварительное вознаграждение.

Прогрессивное значение имела ст.16, гарантировавшая гражданам Царства Польского свободу печати, что означало, по существу, ликвидацию цензуры. Конституционная хартия провозглашала и свободу совести в ст. 11. В то же время в текст хартии не был включен один из прогрессивных разделов, входивших предварительно в «Основы», закрепляющий гарантии прав граждан еврейского происхождения. В Варшавском герцогстве евреи были ущемлены в правах по сравнению с христианским населением.

Таким образом, Конституционная хартия Царства Польского носила октроированный характер. Вся внутренняя и внешняя политика Царства Польского находилась в руках императора-короля и назначаемых им чиновников. Широкие властные полномочия, сохранявшиеся у монарха, позволяют квалифицировать форму государственного правления в Царстве Польском как дуалистическую монархию.

Социальной опорой государственной власти продолжало оставаться, прежде всего, дворянство. В Царстве Польском провозглашался принцип равенства перед законом, однако было официально заявлено, что равенство это относится только к исповедующим христианскую религию. Сохранялся введенный в 1807 г. принцип личной свободы, который должен был гарантировать крестьянам право перехода из одного места в другое, то есть свободу передвижения, однако обязательные административно-политические предписания значительно ограничили ее.

Однако, несмотря на то, что Конституционная хартия была выдержана, в целом, в умеренных тонах и ставила перед собой задачу упрочить власть российского императора в Королевстве Польском, она, как и связанное с ней положение о выборах в Сейм, были наиболее либеральными конституционными актами в Европе того времени. В Центральной Европе после 1815 г. Польское Королевство было единственной страной, располагающим парламентом, избираемым прямыми выборами. Хартия демонстрировала уважение к национальным и историческим традициям Польши.

Итак, введение в Польшу Конституционной хартии и открытие в 1816 г. первого польского Сейма можно рассматривать как реальные шаги Александра I в переустройстве Российской империи по либерально-демократическому пути. На Сейме 1818 г. Александр I заявил о своем намерении распространить «свободные учреждения» на все страны, вверенные его попечению [11, с. 351]. Конституционное устройство Польши рассматривалось императором в тот момент в качестве прообраза будущего устройства России.

Однако это не стало основой для сохранения в дальнейшем как самой Конституционной хартии, так и реализации планов распространения конституционных порядков на Российскую империю в целом. Каковы же причины неудачи конституционного эксперимента в Царстве Польском? Нам представляется, ответ на данный вопрос лежит в совокупности целого комплекса причин, которые являются предметом самостоятельного исследования. Александр I еще в 1820 г., столкнувшись с первыми признаками политической конфронтации в Царстве Польском, признал «несвоевременность» конституционных учреждений даже на небольшом польском участке. Вновь проявилась политическая слабость императора, столкнувшегося с противодействием консервативных кругов, как в польском обществе, так еще в больших масштабах – в самой Российской империи.

В дальнейшем Николай I, в силу своих мировоззренческих идеалов никогда не питавший симпатий как к конституционным реформам, в целом, так и к Конституционной хартии Царства Польского, в частности, сразу после подавления польского восстания 1830–1831 гг. отменил ее. Царство Польское превратилось из государственной автономии в административно-территориальную единицу империи, о чем и была сделана запись в статье 4 Основных законов Российской империи. Таким образом, политика самодержавной Российской империи, ненадолго облачившейся после Венского конгресса в конституционные одежды, не смогла изменить свою абсолютистскую природу.

### **Литература**

1. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций. СПб., 2007. Гл. 84.
2. Смыкалин А. С. Российская империя и колониальные народы во второй половине XIX в. *International Journal of russian studiens*. ISSUE No. 2 (2008/2) // URL: [www.radtr.net/dergi/sayi2/smykalin.htm](http://www.radtr.net/dergi/sayi2/smykalin.htm)
3. Цит. по: Андреева Т.В. Александр I и русское общество. СПб., 1999.
4. Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. М., 1980.
5. Ващенко А.В. Правовой статус Царства Польского в составе Российской империи, 1815-1830 гг.: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01, Москва, 2000. История Польши. Под ред. Королюк В.Д., Т. I, М., 1956; Манусевич А.Я. Очерки по истории Польши. М., 1952; Минаева Н.В. Правительственный конституционализм и передовое общественное мнение России в начале XIX века. Саратов. 1982; Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX века. М., 1989;

Обушенкова Л.А. Королевство Польское в 1815 – 1830 годах. Экономическое и социальное развитие. М., 1979; Четвертков А.М. Правовое положение западных национальных районов Российской империи в первой четверти XIX века. Дис. ... канд. юрид. наук, МГУ, 1987.

6. Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. Указ. соч.

7. Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX века. М., 1989; Корнилов А.А. Русская политика в Польше со времён разделов до начала XX века. Петроград, 1915.

8. Беседы и частная переписка между императором Александром I и князем Адамом Чарторижским, опубликованные князем Ладиславом Чарторижским., М., 1912.

9. Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 1993. С. 101.; Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. М., 1980. С.333.

10. Кистяковский Б. А. Государственное право. Общее и русское. Курс лекций. М., 1904.

11. Пуздрач Ю.В. История российского конституционализма IX–XX веков. СПб., 2004.

УДК 94 (347.4) 368

### **СОДЕРЖАНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ ЗАКОНОВ ОТ 23 ИЮНЯ 1912 г. В РАЗВИТИИ РОССИЙСКОГО СТРАХОВОГО ПРАВА В ОТНОШЕНИИ ПРОМЫШЛЕННЫХ РАБОЧИХ**

**© 2013 г. И.Б. Хаконова**

*Кубанский государственный  
аграрный университет  
350044, г. Краснодар,  
ул. Калинина, 13*

*Kuban State  
Agrarian University  
13, Kalinina Str.,  
Krasnodar, 350044*

*Статья рассматривает историческое значение актов 1912 г. в становлении социального страхования в России. Автор предлагает источниковедческий анализ историко-правовых источников и историографическое рассмотрение проблематики, слабо отраженной в научной литературе.*

**Ключевые слова:** *страховое право, Министерство финансов, Государственная Дума, рабочие, буржуазия, Свод законов, Российская империя, революция.*

*The article examines historic significance of the Acts of 1912 in formation of social insurance in Russia; analyses historical legal sources; examines the issue from historiographical point of view.*

**Keywords:** *insurance law, State Duma, workers, bourgeoisie, Code of laws, Russian Empire, revolution.*

Развитие страхового права в России получило свое мощное ускорение в начале XX в. Так, в июне 1903 г. были изданы Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семей в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности [1], которые имели силу закона. Этим актом на системном уровне (в отличие от предшествовавших лет) регулировались гарантии для рабочих промышленных рабочих в случаях, когда они частично или полностью утрачивали свою работоспособность в результате несчастных случаев, происшедших на производстве. Важно также и то, что определенные социальные выплаты предусматривались не только для пострадавших рабочих, но и для членов их семей.



Спустя некоторое время действие указанного закона 1903 г. было распространено на рабочих предприятий артиллерийского ведомства, рабочих и служащих казенных железных дорог, на частные железные дороги и их строительство, а также на рабочих управления водных путей, шоссейных дорог. Это, безусловно, был шаг вперед. Однако не будем забывать, что Правила не распространялись на сезонных рабочих строительства, сельского хозяйства и ряда других сфер экономической деятельности. А между тем в 1905 г. имела место известная активизация революционного движения, где ведущим звеном был рабочий класс, и одной из движущих сил протестного движения было как раз отсутствие гарантий для рабочих и их семей в случае утраты трудоспособности кормильца.

Кроме того, в отличие от большинства развитых стран Европы и США, в России вообще отсутствовал институт социального страхования рабочих в случае ограничения их трудоспособности в результате болезни. По этому поводу с 1905 г. в российском правительстве были созданы последовательно несколько комиссий (в Министерстве финансов, а затем в Министерстве торговли и промышленности), которые стали выработать проекты нового социального законодательства, предусматривающие более весомые социальные гарантии для рабочих. При этом развернулась довольно ожесточенная полемика между «государственниками» (представители правительства) и крупным капиталом (представители владельцев фабрик и заводов) по вопросу о том, кто должен нести основное бремя финансового обеспечения социального страхования. Ввиду сильнейшего лобби со стороны крупного капитала, всячески пытавшегося уменьшить объемы страховых выплат, общего согласия долго не могли найти (в частности, представители собственников предприятий настаивали, что рабочему в случае его болезни должно было оплачиваться только первые два месяца нахождения на лечении, в то время как правительство полагало, что должен оплачиваться весь период лечения).

В итоге соответствующие законопроекты были внесены в Государственную Думу только в 1908 г., но и там среди депутатов развернулись дискуссии между представителями разных политических партий (практически по тем же аспектам). И только в начале 1912 г. законопроекты были поставлены на голосование, а в июне 1912 г. они были подписаны императором и обрели силу законов.

Были приняты следующие законы, связанные с социальным страхованием рабочих промышленных предприятий:

- Закон "Об обеспечении рабочих на случай болезни" [2];
- Закон "О страховании рабочих от несчастных случаев" [3];
- Закон «О Совете по делам страхования рабочих» [4];
- Закон «О присутствиях по делам страхования рабочих» [5].

Бесспорно, наиболее важным являлся закон о страховании на случай болезни, поскольку, как отмечалось, выше, в России этот страховой институт вообще отсутствовал, в то время как второй закон – о страховании рабочих от несчастных случаев – уже действовал, и в 1912 г. прежний закон был лишь усовершенствован, хотя вполне основательно. Что касается третьего и четвертого законов, то в них регулировался механизм реализации страхования рабочих в случаях ограничения их трудоспособности.

Рассмотрим первый из указанных законов. Здесь важно отметить, что этим актом вводилось *обязательное* социальное страхование. В таком страховании обязаны были участвовать как предприниматели, так и рабочие (здесь и далее, если нет оговорок, под «рабочими» понимаются рабочие в общепринятом смысле этого слова, а также служащие предприятий). Обязанность рабочих заключалась в выплате определенных сумм в страховой фонд (больничную кассу). При этом, однако, выполнение обязанности рабочих было возложено на предпринимателей, которые должны были регистрировать рабочих, подлежащих страхованию, по установленной форме, и вычитать из начисленного им заработка страховую сумму. Собственная обязанность предпринимателя заключалась во внесении в ту же больничную кассу денежных взносов определенной суммы. Если предприниматель вовремя не вносил нужную сумму, то таковая перечислялась принудительно государственными финансовыми службами в виде взыскания налогов, а за неправильную или неполную регистрацию



рабочих предприниматель подвергался наказанию в виде штрафа в размере 200 рублей.

Денежные взносы рабочих и предпринимателей вносились в так называемые больничные кассы, которые должны были учреждаться на каждом предприятии, число рабочих которого составляло 200 и более рабочих. Мелкие предприятия должны были кооперироваться и создавать общие («особые») больничные кассы. Воспользовавшись этой возможностью, в ряде мест была предпринята попытка со стороны рабочих организаций создать общегородские (общерайонные) кассы. Однако эти попытки не увенчались успехом, поскольку Страховой Совет, где большинство было за представителями правительства и собственников предприятий, выступил против, посчитав, что больничные кассы в такой организационной форме законом не были предусмотрены [6, с. 114]. В практике можно привести пример, когда создание такой городской кассы в г. Двинске было отменено именно по указанной причине [7, с. 38]. Мы полагаем, что здесь имел место и политический признак – дело в том, что создание общегородской больничной кассы фактически означало административно-территориальное объединение представителей рабочих многих предприятий и давало потенциальную возможность более организованных протестных выступлений, что не могло не представлять для правительства беспокойства, учитывая, в частности, относительно недавние (в том же 1912 г.) «ленские события», показавшие, что революционное движение хотя и спало к тому времени, но сохраняло скрытую силу.

Каждая больничная касса вырабатывала свой устав – на основе модельного («нормального») устава, который предложил Страховой Совет. Проект устава на конкретном предприятии составлял предприниматель, который затем обсуждался с участием представителей рабочих – мнение последних имело рекомендательный характер. Окончательно устав утверждался Страховым Присутствием, где в абсолютном большинстве случаев большинство было за представителями собственников и правительства [8, с. 39]. На основе устава происходили выборы представителей рабочих, и определялись представители предпринимателей, которые непосредственно участвовали в работе Общего собрания кассы – это был высший орган управления кассы, который в соответствии с Законом от 23 июня 1912 г. решал вопросы, связанные с распоряжением денежного фонда кассы. Исполнительным органом кассы, который вел всю текущую работу, являлось Правление больничной кассы.

Ранее мы упоминали, что при обсуждении проектов законов о страховании рабочих наиболее болезненным был вопрос о распределении финансового бремени между участниками страховых правоотношений. В Законе 1912 г. он решился следующим образом. Взносы рабочих и предпринимателей составляли соотношение 3:2, то есть доля рабочих была в полтора раза больше, чем доля собственника предприятия. Помимо взносов рабочих и предпринимателей в больничную кассу поступали денежные средства от доходов с имущества, пожертвования, штрафы, однако такого рода источники имели лишь вспомогательную роль и не были значительными.

Закон предписывал, что взносы рабочих должны были составлять от 1 до 2% от заработной платы – конкретную цифру определяло Общее собрание больничной кассы. Соответственно взносы предпринимателей составляли, в суммарном исчислении от 0,67 до 1,33% от заработной платы рабочих. Предполагалось, что взносы предпринимателей выплачиваются из прибыли предприятий. Таким образом, по отношению к заработной плате рабочих страховые взносы в итоге составляли от 1,67 до 3,33%. При этом не забудем, что сама заработная плата рабочим также выплачивалась из прибыли предприятия.

В этой связи представляет интерес сравнение указанной доли от зарплаты работника, которая уходит в фонд социального страхования по Закону 1912 г. и по действующему российскому законодательству. Так, в 2013 г. отчисления в Фонд социального страхования, из которого оплачивается компенсация работнику за ограничение трудоспособности ввиду болезни («больничные листы»), составляют 2,9% от начисленной заработной платы работнику [9]. Как видно, по Закону 1912 г. общий размер доли социальных взносов относительно начисленной работнику заработной платы на случай болезни был вполне соразмерен настоящему времени, и, более того,

суммарный взнос в фонд страхования (с учетом взносов предпринимателей) был даже выше.

И хотя в настоящее время сумма взноса на социальное страхование из зарплаты рабочего не вычитается, как по закону 1912 г., а финансируется предприятием из прибыли, указанные нормы Закона 1912 г., на наш взгляд, со всей очевидностью свидетельствуют об его прогрессивности. Мы полагаем, что и порядок распоряжения средствами, предназначенными для социального страхования, который предусматривался в Законе 1912 г., целесообразно использовать в определенной его части и в современной России. Дело в том, что по действующему законодательству обязательные взносы в Фонд социального страхования являются одинаковыми для всех организаций по всей стране, соответственно едиными являются суммы в случае болезни (в процентном исчислении), и получается, что коллектив предприятия не участвует ни в формировании этого фонда, ни в распоряжении его средствами. Как нам представляется, опыт деятельности больничных касс, предусмотренных законом 1912 г., может использоваться как дополнение к действующей сегодня системе социального страхования работников предприятий.

Если говорить о недостатках Закона 1912 г. «Об обеспечении рабочих на случай болезни», то следует отметить то обстоятельство, что он распространялся на ограниченный круг рабочих, а именно не тех, которые были заняты в фабрично-заводской, горно-заводской промышленности, на трамвайных предприятиях, предприятиях внутреннего судоходства и железнодорожных предприятиях, что в целом составляло лишь 20% от общего числа рабочих в России на тот период времени (2% от общей численности населения) [10, с. 8]. Помимо этого, исключались из системы социального страхования по случаю болезни рабочие на предприятиях, если их численность была менее 20 человек (при наличии на предприятии машинного двигателя) или 30 человек (при отсутствии машинного двигателя). Исключались также казенные предприятия и предприятия, расположенные в Средней Азии и на значительной части Сибири (для сравнения: в Германии и Англии в тот же период времени был застрахован весь персонал наемных рабочих [11, с. 7-8]). Следует указать также на то, что интересы рабочих в коллегиальных структурах, управляющих больничными кассами, были представлены в меньшей степени, чем интересы собственников и правительства.

Как отмечалось выше, Закон 1912 г. в части страхования рабочих от несчастных случаев в значительной степени повторял аналогичный Закон 1903 г., в связи с чем этому закону в данной статье уделим меньше внимания. Прежде всего необходимо отметить, что в Законе 1912 г. были заложены те же основные принципы, на которых устанавливалось страхование рабочих при наступлении на производстве несчастных случаев, но в целом Закон 1912 г. заметно обширнее своего предшественника, и многие положения в нем регулировались достаточно подробно. В частности, речь идет о том, что нормы, определявшие размеры вознаграждения при несчастном случае, закреплялись более конкретно.

Максимальный объем выплат (пенсий, пособий) в соответствии с Законом 1912 г. о страховании рабочих в связи с несчастными случаями не мог превышать двух третей от величины заработной платы рабочих, и в этом отношении нужно заметить, что такой же размер предусматривался Законом 1903 г. Однако в особо сложных случаях (если в результате несчастного случая рабочий терял оба глаза, обе ноги или руки) размер пенсии мог быть повышен до размера полного заработка.

Важнейшая новелла в этом законе заключалась в том, что пенсии и пособия, которые полагалось выплачивать рабочим в связи с совершением несчастных случаев, должны были выплачивать не владельцы предприятий, где имел место несчастный случай, а страховые товарищества [12, с. 2]. Страховые товарищества получали полномочия инспектировать предприятия, где трудились рабочие, для которых страховые товарищества являлись страховщиками, и в этом смысле они в некотором смысле дублировали государственные фабричные инспекции, причем такое полномочие являлось вполне нормальным и уже сложившимся в страховом деле всех развитых стран.

Средства страховых товариществ складывались из следующих источников: страховые взносы, которые вносились участниками страховых отношений, причем эти взносы могли быть как единовременными, так и ежегодными; доходы, получаемые с имущества страхового товарищества; поступления от штрафов и пеней, которые налагались страховыми товариществами; денежные средства, получаемые в результате «случайных поступлений». Основные обязанности страховых товариществ сводились к следующим направлениям их деятельности: предоставление условий для лечения с момента получения увечья до выяснения его последствий; определение размера и назначение пенсий, исходя из установленных обстоятельств дела. Право на требование компенсаций у рабочего в связи с несчастным случаем на предприятии сохранялось в течение двух лет с момента совершения несчастного случая. При разбирательстве таких дел самое пристальное внимание уделялось тому, кто был виновником несчастного случая, – если устанавливалось, что несчастный случай произошел в результате злонамеренных действий самого рабочего, что страховое товарищество имело право отказать в страховых выплатах.

В числе органов, которые предусматривались законами 1912 г. в страховом деле, был Совет по делам страхования рабочих, создаваемый для заведывания делами, связанными с реализацией законов об обеспечении рабочих на случай болезни, о страховании в связи с несчастными случаями. Совет по делам страхования рабочих создавался при Министерстве торговли и промышленности. Другие ведомства, так и ли иначе связанные с данной сферой, имели в нем по своему представителю (от министерства внутренних дел, от министерства финансов, министерства юстиции, министерства путей сообщения). От предпринимателей и от рабочих в Совет входили по пять членов. Помимо этого членством в Совете по делам страхования рабочих обладали (по одному представителю) Петербургское земство, Петербургская дума. В общей сложности в Совет входили двадцать восемь членов. Совет обсуждал важнейшие вопросы социального страхования рабочих – наблюдал за размерами страховых взносов, вносимых в страховые товарищества, рассматривал жалобы, связанные с размерами страховых выплат, определял формы документов, необходимых для решения страховых дел, занимался организационными делами в страховой сфере и т.д.

Что касается присутствий по делам страхования рабочих, также предусмотренных законами 1912 г., то таковые создавались по территориальному (окружному) принципу и состояли из чиновников губернского уровня (вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, врачебный инспектор, фабричные инспекторы), представителя от министерства внутренних дел, представителей местного самоуправления (губернское земство, городская дума, а также представителей от фабрикантов (два человека) и представителей от рабочих (два человека). Главная задача присутствия по делам страхования рабочих заключалась в создании больничных касс предприятий, расположенных на соответствующей территории губернского или областного уровня.

Несмотря на то, что представительство рабочих в Совете и присутствиях было относительно небольшим, тем не менее принимаемые в этих органах решения объективно были направлены на удовлетворение их права на справедливые компенсации в связи с ограничением или полной потерей способности к труду как основного источника существования их самих и членов их семей. Таким образом, законы о страховании рабочих 1912 г. определили вектор развития страхового дела в России, связанный с расширением социальных гарантий рабочих. Заметный шаг вперед был сделан в организационном плане (создание Совета и присутствий по делам страхования рабочих). И в целом, несмотря на недостатки (ограниченность по кругу лиц, подлежащих страхованию), законы 1912 г. имели прогрессивную роль в развитии российского страхового права.

### **Литература**

1. Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семей в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности от 02.06.1903 г. // ПСЗ-3. № 23060.

2. Закон от 23. 06. 1912 г. «Об обеспечении рабочих на случай болезни» // ПСЗ-3. № 37444.
3. Закон от 23. 06. 1912 г. «О страховании рабочих от несчастных случаев» // ПСЗ-3. № 37445.
4. Закон от 23. 06. 1912 г. «О Совете по делам страхования рабочих» // ПСЗ-3. № 37446.
5. Закон от 23. 06. 1912 г. «О присутствиях по делам страхования рабочих» // ПСЗ-3. № 37447.
6. Известия Совета по делам страхования рабочих. 1913. № 4.
7. Страхование рабочих. 1914. № 1.
8. Батурский Г., Шварц С. Устав больничной кассы. СПб., 1913.
9. Тарифы страховых взносов в 2013 г. // Справочно-правовая система «Референт» / URL: <http://www.referent.ru/48/102806> (дата обращения - 07. 02. 2013 г.)
10. Косарев Ю.А. Социальное страхование в России: на пути к реформам. М., 1998.
11. Вигдорчик Н.А. Страхование на случай болезни в России. Краткое руководство для врачей. СПб., 1914.
12. Литтауэр Я. Страховые товарищества // Уральский техник. 1915. № 21.

## НАШИ АВТОРЫ

**Корсакова Светлана Владимировна** – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Ростовского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 297 57 15.

**Курочкин Дмитрий Сергеевич** – заведующий кафедрой инженерного менеджмента ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский университет "Московский энергетический институт"», кандидат экономических наук, доцент. dskurochkin@mail.ru

**Малышев Евгений Александрович** – докторант факультета подготовки научно-педагогических и научных кадров ФГКОУ ВПО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», кандидат юридических наук, доцент. e\_malishev31@rambler.ru

**Пискунова Дария Александровна** – магистрант учетно-финансового факультета ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет». 8 861 221 59 32

**Прохорова Анна Викторовна** – магистрант учетно-финансового факультета ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет». 8 861 221 59 32

**Пустовая Елена Павловна** – соискатель кафедры теории и истории права и государства ФГКОУ ВПО «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации». 8 861 226 18 27

**Рассказов Леонид Павлович** – заведующий кафедрой теории и истории государства и права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор. 8 861 221 57 74.

**Сапрунова Елена Анатольевна** – доцент кафедры экономического анализа ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет», кандидат экономических наук. 8 861 221 59 32

**Сидоров Виктор Александрович** – заведующий кафедрой теоретической экономики ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет», доктор экономических наук, профессор. sidksu@mail.ru

**Степанов Максим Сергеевич** – аспирант кафедры гражданского права ФГАОУ ВПО «Южный федеральный университет». 8 863 255 70 19

**Толстых Владислав Леонидович** – заведующий кафедрой международного права ФГБОУ ВПО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет», доктор юридических наук. vlt73@mail.ru

**Трубников Павел Викторович** – аспирант кафедры теоретической экономики ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный университет. trubnikov-pavel@mail.ru

**Тулчинская Яна Ильинична** – докторант кафедры инженерного менеджмента ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский университет "Московский энергетический институт"», кандидат экономических наук. yana.tulchinskaya@gmail.com

**Хаконова Ирина Байзетовна** – соискатель кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный аграрный университет». 8 861 221 57 74.

**Цалиев Александр Михайлович** – Председатель Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин юридического факультета ФГБОУ ВПО «Северо-Кавказский горно-металлургический институт (государственный технологический университет)», доктор юридических наук, профессор. constsudalania@mail.ru

**Чебанова Наталья Сергеевна** – аспирант кафедры теории и истории государства и права ФГБОУ ВПО «Государственный морской университет имени адмирала Ф.Ф. Ушакова». 8 8617 71 75 25

**Шиянов Алексей Владимирович** – доцент кафедры международного права Ростовского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», кандидат юридических наук, доцент. 8 863 297 32 69