

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 49



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
2011

УДК 340+342

ББК 6799.2

П 68

Редакторы:

д-р филос. наук, профессор *М.М. Журавлев*,

канд. юрид. наук, доцент *А.М. Барнашов*,

канд. юрид. наук, доцент *В.М. Зуев*

П 68 **Правовые** проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 49 / под ред. М.М. Журавлева; А.М. Барнашова; В.М. Зуева. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011. – 186 с.

ISBN 978-5-7511-2013-9

Включены статьи преподавателей, научных сотрудников, аспирантов Юридического института ТГУ и юридических факультетов других университетов Западной Сибири. Статьи посвящены исследованию реального состояния и актуальным проблемам развития и совершенствования российского законодательства, авторами вносятся предложения по совершенствованию и повышению эффективности нормативного регулирования в различных отраслях права.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также практических судебных работников.

УДК 340+342

ББК 6799.2

ISBN 978-5-7511-2013-9

© Томский государственный университет, 2011

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ КРИТЕРИЕВ НАУЧНОСТИ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

М.М. Журавлёв

Необходимость обсуждения, проблем критериев научности юриспруденции в целом и теории государства и права в частности вызвана общим состоянием и тенденциями развития современного науковедения и метатеории. Это нашло отражение в работах профессоров Г.В. Мальцева, В.М. Сырых, И.Л. Честнова, А.К. Черненко и ряда других исследователей.

На смену логическому позитивизму, стремящемуся к получению эмпирических знаний, в научный обиход вошёл принцип фальсификации, т.е. опровержимости любого утверждения и любого знания. Один из наиболее ярких представителей этого направления британский философ Карл Поппер в работе «Реализм как цель науки» (1983) писал: «Теория, которую нельзя опровергнуть... ненаучна»¹. Поэтому фальсификация трактовалась Поппером как путь минимизации количества заблуждений и ошибок в обретении истины.

Критикуя прежнюю метатеорию науки, французский философ Мишель Фуко пишет о том, что в настоящее время осуществляется формирование нового стиля мышления и, собственно, новой культуры, и новый опыт человечества «невозможно заставить говорить... на тысячелетнем языке диалектики»².

Признаваемый в мировом научном сообществе американский философ Поль Фейербад сформулировал принцип полифемии, в соответствии с которым, чем несовместимее с господствующей теорией выдвигаемая гипотеза, тем лучше. То есть, чем в большей степени эта гипотеза подвержена возможности её опровержения с позиций действующей

¹ *Всемирная энциклопедия. Философия.* М., 2001. С. 802.

² Там же. С. 811.

или господствующей теории, тем большую ценность с точки зрения этого принципа она имеет для науки. А чем больше будет выдвигаться таких гипотез, тем динамичнее, по мнению П. Фейербанда, будет развиваться наука.

Здесь, правда, вполне правомерен вопрос: следует ли всякую экстравагантную теорию считать научной, реализовывать её на практике, как-то пропагандировать или преподавать, скажем, в высших учебных заведениях?

Оба эти принципа, и фальсификации и полифемии, определяющие нынешний облик науковедения, обосновывающие относимость, условность и субъективность человеческого познания, напоминают нечто уже знакомое – агностицизм и релятивизм – учения, по существу, размывающие границы между научным и ненаучным знанием.

Тем не менее эти парадоксальные подходы получили широкое признание в мировом сообществе, обобщённо изложены и обстоятельно аргументированы в солидном академическом издании германского философа Карла Хюбнера «Критика научного разума», изданного в Москве в 1994 г.

Я об этом говорю потому, что юриспруденция как научное знание в целом и теория государства и права, её части, подвержены общим тенденциям, проявляющимся в науковедении и метатеории.

В западной литературе состояние юридической науки характеризуют как кризисное. Одни связывают это с тем, что современная юриспруденция утратила религиозные основания своей легитимации. Другие объясняют глубокий кризис юридической науки сложностями переходного периода, проживаемого человечеством.

Несмотря на то, что отечественное правоведение остаётся «национально замкнутым», в нём также проявляется неудовлетворённость сохраняющимся традиционным позитивистско-догматическим правопониманием. При этом используются данные современных социальных наук: феноменологии, герменевтики, теории коммуникаций и т.д. Это находит выражение в работах В.С. Нерсисянца, А.И. Овчинникова, А.В. Полякова, И.Л. Честнова и др. Ими разработаны оригинальные теории права, на взгляд авторов, более адекватно отражающие современные социальные реалии.

Другие исследователи, признавая, что отечественное правоведение находится на перепутье, предлагают идти иным путём. В частности, И.Ю. Козлихин пишет: «Выход из тупика, на мой взгляд, таков, следует признать тот очевидный факт, что общая теория права и государства себя изжила. Необходимо развивать самостоятельные юридические

науки, имеющие и свой предмет, и свои методы исследования. Это философия права, социология права и догма права»¹.

У ряда исследователей такие подходы не находят поддержки. Однако нам представляется, что изложенные точки зрения уважаемых учёных не только имеют право на существование, но и заслуживают признания.

НОРМА ПРАВА И НОРМАТИВНЫЕ ОБОБЩЕНИЯ

В.М. Шафиров

Учение о норме права – одно из центральных, ключевых в правоведении. Многие юристы (теоретики и практики), говоря о праве, имеют в виду нормы. Юридическую норму (как это ни парадоксально) одновременно выделяют в качестве содержания права и первичного элемента системы права (внутренней формы права). Вычлениют даже такие нетипичные нормы, как «нормы-принципы», «нормы-цели», «нормы-задачи», «нормы-дефиниции» и т.д. Следует согласиться с тем, что любая концепция права не конструктивна, если она умаляет роль нормы – самостоятельного, значимого, наиболее распространённого явления регулятора. Столь же не конструктивно как для исследования, так и для обучения и практической работы видеть в норме права чуть ли не единственный регулятор поведения.

Право как нормативная регуляция не сводится к нормам или к их системе. Юридическая норма есть одно из её проявлений, один из носителей важнейшего свойства права. Другим носителем данного свойства права выступают нормативные обобщения. Нормативные обобщения – это нормативные регулятивные средства, которые в сжатом, концентрированном виде выражают содержание права. Такими средствами являются правовые принципы, цели, задачи, дефиниции, презумпции и т.п. Они рассчитаны на правовую свободу (возможность), которую нельзя предварительно даже относительно точно измерить, нормировать, а значит, невозможно закрепить определённый объём прав и свобод. В таких случаях возможность существует на самом высоком уровне абстракции, т.е. физические, юридические лица в полном смысле слова могут делать всё, что законом (правом) не запрещено.

Создаётся впечатление, что подобные ситуации находятся за гранью правового регулирования и больше напоминают моральное воздействие. Это не так. На уровне высокой нормативности, общего дозволения, пра-

¹ Козлихин И.Ю. О нетрадиционных подходах к праву // Правоведение. 2006. № 1.

во не перестаёт быть самим собой. Меняются лишь характер правового регулирования, набор средств воздействия. Вот здесь-то все более активную роль начинает играть комплекс нормативных обобщений. Через них законодатель и закрепляет общую возможность и даёт ориентиры (критерии правомерности) её осуществления.

Подтверждение факта существования наряду с нормами права и других самостоятельных регулятивных средств можно найти в Конституции РФ. Так, в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ выделено два самостоятельных правила «общеизвестные принципы и нормы международного права».

Разграничение норм права и нормативных обобщений обнаруживает себя и в отраслевом законодательстве. В ч. 3 ст. 11 ГПК РФ установлено, что в случае отсутствия норм права, регулирующих сходные отношения (аналогия закона), суд разрешает дело исходя из общих начал и смысла законодательства (аналогия права). В данной статье определено, что судом должны применяться не только нормы, но и общие начала (принципы права), а также другие средства-регуляторы, из которых вытекает смысл законодательства. Иной вопрос, что вряд ли верно связывать установление смысла законодательства (как это сделано в приведенной ст. 11 ГПК РФ и подобных статьях других кодексов) с институтом аналогии. Аналогию права принято относить к исключительным средствам юридического воздействия. Исходить же из смысла права (законодательства) нужно всегда как в ситуациях урегулированных конкретными нормами, так и не урегулированных ими. Реализация норм права без опоры на принципы, цели, задачи права ведет к искажению смысла права (законодательства), нарушает требования добросовестности, разумности и справедливости при решении юридических дел.

Определение смысла права при отсутствии норм требует не поиска сходных явлений, а перехода на более высокий концептуальный уровень (общих положений) познания его сущности. Предметом анализа должны стать разнообразные нормативно-регулятивные средства или нормативные обобщения: принципы, цели, задачи права, правовые понятия, фикции, презумпции и т.д., в которых выражен тот или иной фрагмент сущности и содержания права. Иными словами, познание смысла права представляет собой сложный мыслительный процесс, идущий от отдельного элемента внутренней формы права к их совокупности и далее к формированию обобщённого вывода, позволяющего раскрыть смысл права.

Следовательно, когда речь заходит непосредственно о нормативной регуляции, то с ней должен ассоциироваться весь комплекс нормативных регулятивных средств: юридических норм и нормативных обобще-

ний. Только при этом условии возможно системное, концептуальное восприятие права в качестве нормативного регулятора поведения. Ориентация же на одни нормы – конкретные правила поведения (не всегда учитывающие особенности правового положения личности, сложившейся ситуации) неизбежно приведет к неверному восприятию закрепленных в праве идей, ценностей, положений, дозволений и запретов, а значит, в итоге к неправильному, ошибочному решению, ограничивающему активность людей и часто делающему ее невозможной.

С позиций современного правопонимания особое внимание должно быть обращено на нормативно-регулятивные средства дозволения. Главное, что их объединяет, – это заложенные в этих регулятивных средствах – права (возможности) человека и гражданина на совершение самостоятельных, по их усмотрению, действий. В процессе модернизации всех сфер российского общества их роль, как и общедозволительно-го типа правового регулирования в целом, объективно возрастает, становится определяющей. Через управомочивание, прежде всего, и проявляется инновационный потенциал права, его способность развивать правомерную инициативу, творчество в деятельности всех субъектов. Это требует построения понятийно-структурного ряда средств дозволений, в котором самостоятельное место должно быть отведено управомочивающим нормативным обобщениям и управомочивающим нормам.

РАЗВИТИЕ ИДЕИ ЗАКОННОСТИ В ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВЫХ УЧЕНИЯХ РУССКИХ МЫСЛИТЕЛЕЙ XI–XVII вв.

Л.В. Гааг

Несмотря на сильное влияние богословия на формирование и развитие политико-правовой мысли в средневековой России, мыслители этого периода отмечали необходимость осуществления государственной власти, регулирования общественных отношений на основе и в строгом соответствии с законами, но не божественными, а позитивными. Данное требование, как известно, составляет сущность законности.

Киевский митрополит **Иларион** в своей проповеди «Слово о законе и благодати» особой похвалой отмечал законодательную деятельность Владимира I и Ярослава Мудрого и реализацию ими власти в пределах закона («землю свою пасуще правдою»). Термин «правда» Иларион использует, когда речь заходит о формах реализации властных полномочий или вершении правосудия, по сути оно отождествляется с понятием

закона. Так, слово «оправди» Иларион употребляет как юридическую формулу, которая означает у него рассмотреть дело по правде-закону. Следовательно, соблюдение и исполнение закона (принцип законности) есть один из принципов реализации власти.

Наряду с термином «правда» Иларион употребляет термин «закон», используя его и в теологическом, и в юридическом смысле. Соблюдение и исполнение закона людьми обеспечивают свободное существование и развитие человека.

Максим Грек в своих работах, используя термин «правда, употребляет его в значении «закон» и «законность». Царская власть, согласно М. Греку, должна ограничиваться законом, притом не только божественным, но и положительным. Царь обязан «устрояти вещи подручников» «правдою и благозаконнием».

Затрагивая вопросы судостроительства, М. Грек утверждал, что правосудие должно проводиться на основании закона, с оказанием милости ко всем сторонам – участникам тяжбы при определении меры наказания, которая к тому же должна соответствовать тяжести содеянного. Другими словами, судопроизводство должно строиться на основе и в соответствии с принципами законности и справедливости.

Главной характеристикой «праведного» государства, по мысли Грека, является организация в них «градского жительство» на основании законов и их строгого соблюдения и исполнения всеми субъектами.

Достаточно ясно прослеживаются основные требования законности в высказываниях **Зиновия Отенского**. Так, соблюдение закона, «правды во всем» является, по мнению Зиновия, обязанностью и самого царя, и всех должностных лиц. Царь, не исполняющий закон, равно как и осуществляющий несправедливый суд, не царь есть, а тиран, и Бог взыщет с него за всех тех, кого он несправедно погубил. Наказание на подданных должно налагаться только по закону.

По мнению публициста и дипломата **Федора Карпова**, светское общество должно строиться не на основах христианской морали, а на началах «правды» (правда – это справедливое управление государством) и «закона». Теории теократического самодержавия, проповедовавшейся воинствующими церковниками, Карпов противопоставлял идеал правового государства. «Правда, – писал он, – необходима в каждом деле по управлению на местах и во всем царстве. Если каждому воздается то, чего он достоин, то всем праведно и свято живется...». «Каждый город и каждое царство... должно управляться начальниками по правде и праведными законами...». Религиозная мораль, по его мнению, не может заменить закон. «Праведная» реализация всех форм общественной жизни предполагает действие всех и каждого только на основании закона.

В середине XVI в. **Иван Семенович Пересветов** в качестве главной добродетели называл соблюдение законов как властвующими, так и подвластными и высказывался о необходимости создания единого законодательства и централизованной судебной системы.

«Беззаконие» и «неправда» являются главной причиной всех государственных неурядиц и пороков. Мыслитель, употребляя данные термины как синонимы, придавал им явно юридическое содержание. Следует согласиться с Г.Б. Гальпериным, полагавшим, что пересветовская «правда» «олицетворяет сложное понимание законности во всех ее видах и сферах государственной деятельности»¹. Справедливый строй, утверждал И.С. Пересветов, означает соблюдение «правды во всем».

Симеон Полоцкий (1629–1680) являлся идеологом просвещенного абсолютизма. Поэт-мыслитель полагал, что просвещенная монархия должна быть государством, деятельность которого основывается только на законах. «Под законом все казни (наказания) должны страдать», и исключений из этого правила нет ни для кого, ни для самого царя, ни для его сына. Все люди в гражданстве обязаны бояться закона, подчинение которому укрепляет государство и «чинна и славна содевает царства». Употребляя термин «правда» в традиционном значении «закон», Симеон просит царя «хранить правду» и утверждать ее во всем царстве и совершать суд «в образ правды».

Юрий Крижанич (ок. 1618–1683). Особое внимание он уделяет выявлению природы государства, его целей и функций. Выступая за абсолютную монархию, говорит о недопустимости тирании («людодерстве»).

Главной и основной гарантией против тирании является наличие в государстве хороших законов и контроля за их исполнением. Если в государстве действуют хорошие законы, а сословия и чины знают свои права и обязанности, то «все подвластные довольны и чужеземцы хотят прийти в эту страну», а где «законы жестокие, там свои подданные жаждут перемены правления и часто изменяют, если могут... Каковы законы – таков и порядок вещей в государстве, грабительские законы всегда и везде порождают неурядицы».

Все чиновники в своей деятельности должны строго следовать закону, иначе, «будь король хоть архангелом, если слуги его не будут ограничены благими законами... нельзя помешать им чинить повсеместные и несчетные грабежи, обиды и всякое мародерство».

Иван Тихонович Посошков (1652–1726). Его наиболее известным произведением является «Книга о скудости и богатстве», посвященная

¹ См.: Гальперин Г.Б. Формы правления Русского централизованного государства XV–XVI вв. Л., 1964. С. 112.

прежде всего вопросам экономического развития Российского государства. Но И.Т. Посошков допускал достижение народного благосостояния только при наличии твердо установленного в стране правопорядка.

Прежде всего, И.Т. Посошков хотел, чтобы все затронутые им проблемы разрешались исключительно путем принятия законов (царских указов). Автору представлялось необходимым насадить «правду во всем», в результате народ не будет «в скудость приходить» и все люди «в приличном богатстве будут расширяться». Под термином «правда» И.Т. Посошков традиционно понимал «правый суд» и соблюдение законов. По его мнению, в том случае, если правду будут соблюдать богатые и убогие, тогда весь народ и казна царская богатством наполнятся. Однако дело это «многотрудное» и установить законный порядок во всем может только государь путем издания соответствующих указов. Законы должны быть всем известны, «так, чтобы всяк их читал и волю его величества ведал... и от всяких неправых дел отдался». Если законы будут исполняться неуклонно в течение пяти-шести лет, то люди будут опасаться «обиды чинить и от неправд начнут остерегаться и со всяким желанием делать правду».

Таким образом, идея законности берет свое начало в эпоху античности, утверждаясь в период Средневековья, и окончательно формируется в Новое время, не утрачивая своей значимости и сегодня.

ВОССТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСТВА УЧАСТНИКОВ БЕЛОГО ДВИЖЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ЭМИГРАНТОВ

Л.П. Белковец

В докладе исследована законодательная основа проведения амнистий в отношении участников белого движения и политических эмигрантов. Правительство РСФСР предоставило им всем возможность оформить свои отношения с новой Россией. В августе 1921 г. открывшимся за рубежом советским полномочным представительствам было предписано выдавать временные удостоверения «лицам, заявляющим себя российскими гражданами». Остальной массе российских эмигрантов была предложена альтернатива: в течение известного срока определить свою государственно-правовую связь с советской властью или потерять право на российское гражданство.

Предложение Советского правительства было встречено в штыки «белой эмиграцией». Её костяк состоял из лиц, активно не принявших

Октябрьской революции, прежде всего, в силу своей идеологии, в основе которой лежал факт экспроприации собственности новой властью. Позиция советской власти в отношении бывших собственников оставалась непреклонной. В начале 1920-х гг. был принят ряд законов, объявивших о конфискации и передаче в государственную собственность движимого имущества граждан, бежавших за пределы РСФСР, о невозможности требовать возвращения имущества, экспроприированного на основании революционного права. Декретом ВЦИК и СНК от 15 декабря 1921 г. было подвергнуто общей регламентации прекращение гражданства РСФСР по закону, и от российского гражданства были освобождены некоторые категории бывших российских подданных, не отказавшихся от борьбы.

Стихийный поток эмигрантов, пожелавших вернуться в Россию, возник уже в конце 1920 – начале 1921 г. Советское правительство пошло навстречу новым настроениям в среде эмиграции, и декретами ВЦИК и СНК о восстановлении в правах гражданства отдельных категорий лиц, которые были лишены этих прав в силу Конституции РСФСР или отдельных постановлений центральной и местной власти, предоставило возможность вернуться в Россию рядовым участникам белогвардейских военных организаций. Амнистия «в ознаменование четвёртой годовщины власти трудящихся в связи с окончанием войны и переходом на мирное строительство» коснулась всех участников военных организаций Колчака, Деникина, Врангеля, Савинкова, Петлюры, Булак-Балаховича, Перемыкина и Юденича, «путем обмана или насильственно втянутых в борьбу против Советской власти». Амнистия распространялась на солдат, находившихся Польше, Румынии, Эстонии, Литве и Латвии.

В дальнейшем специальными декретами, отражавшими интересы «рабоче-крестьянского» элемента – рядовых солдат белых армий и рядовых участников контрреволюционных выступлений, амнистия была проведена и во всех других странах, где пребывали бывшие солдаты белых армий: в Европе, на Дальнем Востоке, в Монголии и Западном Китае.

Не подпадавшим под амнистию лицам (фельдфебелям, юнкерам, участникам кадетских отрядов и др.), в случае изъявления ими желания восстановить себя в гражданстве СССР, рекомендовалось обращаться с ходатайствами на имя ЦИК через советские полпредства. Положительное решение давало им гарантию от судебного преследования по прибытии в Союз.

Возвращение десятков тысяч амнистированных российских граждан в Советскую Россию происходило подчас при яростном сопротивлении

властей некоторых стран, прибегавших к террору в отношении российских граждан, как это было, к примеру, в Польше, чтобы сдержать их отъезд в Россию.

Репатриация и восстановление российского гражданства белых эмигрантов продолжались все 1920-е гг. Созданная в стране законодательная база по восстановлению в советском гражданстве амнистированных лиц позволяла без помех проводить репатриацию военнослужащих и гражданских лиц, перемещённых в годы Гражданской войны за пределы страны. Большинство бывших рядовых белых армий вернулись на родину, за ними последовала и интеллигентская эмиграция, «сменовеховцы».

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕФОРМ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ ТАДЖИКИСТАНА)

Б.Х. Раззоков

Дух реформ и организационных преобразований охватил абсолютное большинство стран мира, где в течение более двадцати лет предпринимаются усилия по совершенствованию административных структур и процедур. При этом часто констатируется, что существующая система государственного управления не отвечает современным и тем более перспективным потребностям развития общества. Основным препятствием на пути реформирования сферы управления признается недостаточная эффективность исполнительной власти, множественность ее полномочий и несоответствие качества их исполнения ожиданиям и потребностям общества. Накопленный международный опыт подтверждает, что только при целенаправленных и хорошо организованных реформах можно добиться действенной и результативной системы управления¹.

Эффективное управление современных обществ в век информации и передовых технологий возможно только на основе всесторонней модернизации организации государства и правовой регламентации деятельности его структур². Усиление роли и места публичной организую-

¹ К применению международного опыта административных преобразований на национальную почву следует подходить разумно и по справедливому замечанию И.Н. Барциц, необходимо проводить его в общем контексте ситуации, сформировавшейся в процессе исторического развития системы управления страны. См.: *Барциц И.Н.* Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М., 2008. С. 58.

² См.: *Тихомиров Ю.А.* Правовое регулирование: Теория и практика. М., 2010. С. 23.

щей деятельности в обеспечении надлежащего функционирования национальной социально-экономической системы обуславливаются также факторами мирового финансового кризиса. Лишь компетентная, экономная и оперативно действующая администрация, по утверждению специалистов, может осилить эту поистине ответственную задачу¹.

В Республике Таджикистан начата целенаправленная работа по реформе системы государственного управления. Её приоритетное значение неизменно отмечается в ежегодных посланиях Президента парламенту страны. Исторически значимым в этом контексте представляется послание за 2005 г., где было замечено, что реформа государственного управления является одним из важных направлений обеспечения развития страны и в ее рамках предпринимаются многочисленные меры, однако они недостаточно скоординированы. Для четкой увязки приоритетов, целей, результатов деятельности, разделения труда и ответственности на всех уровнях управления и эффективного взаимодействия партнеров по развитию в этом направлении президент поручил правительству в короткий срок разработать Единую стратегию реформы государственного управления. При этом уже в этом послании глава государства определил общие контуры дальнейших преобразований в рассматриваемой сфере: «...упорядочение государственного управления, совершенствование должностей и структуры министерств в зависимости от условий рыночной экономики, устранение дублирующих функций, прозрачность и эффективность деятельности государственных структур и служащих»². 15.03.2006 г. Указом Президента Республики Таджикистан была утверждена Стратегия реформирования системы государственного управления (СРСГУ), закрепившая основные подходы к её обновлению³.

Презентуемую Стратегию можно рассматривать одновременно и как концепцию и как программу действий, ибо в ней нашли отражение как подходы к решению целого ряда выявленных в национальной системе управления проблем, так и перечень мер, направленных на их решение. Так, в числе наиболее острых проблем названы:

- слабое участие местных звеньев управления в разработке политики национального развития;
- вмешательство государственных органов в хозяйственную деятельность;

¹См.: *Сенюгин В.Ю.* Административно-правовое управление реформированием. М., 2008. С. 8.

²*Народная газета.* 2005. 18 апр.

³ См.: *Собрание актов Президента и Правительства Республики Таджикистан.* 2006, март.

- низкая эффективность системы управления государственными финансами;
- фрагментарность государственных инвестиционных расходов;
- низкая привлекательность система государственной службы;
- недостаточная четкость в распределении функций и полномочий между центральными и местными уровнями государственной власти, как вертикально, так и горизонтально;
- неспособность местного самоуправления обеспечить доступ населения к эффективным качественным услугам.

Острота и характер перечисленных проблем легли в основу предусмотренных СРСГУ кратко-, средне- и долгосрочных мер, рассчитанных до 2015 г., конечной целью которых декларируется создание эффективной системы государственного управления как основы для устойчивого экономического развития страны и сокращения бедности. Предполагается, что её реализация станет важным этапом в совершенствовании администрирования и систематизации управления процессом развития.

Год спустя – 28.06.2007 г. по инициативе Президента республики парламент страны утвердил более объемный программный документ – Национальную стратегию развития (НСР) Республики Таджикистан на период до 2015 г. Документ разработан на базе Целей развития тысячелетия ООН (сентябрь, 2000), чтобы создать платформу для дальнейшего развития, ориентирован на достижение устойчивого экономического роста, облегчение доступа населения к базовым социальным услугам и снижение бедности и четко определяет цели и приоритетные задачи страны по развитию на долгосрочный период. В НСР реформа государственного управления признана первым национальным приоритетом. Определены следующие направления приложения усилий:

а) совершенствование системы государственного управления в соответствии с принципами рыночной экономики;

б) создание современной профессиональной государственной службы¹.

Установлено, что мониторинг реализаций НСР будет осуществляться через финальные отчеты Стратегии сокращения бедности (ССБ), данные которой выступят базой для проведения оценки достигаемых результатов и подготовки предложений по ее корректировке².

Таким образом, в Республике Таджикистан наработан поучительный опыт в обеспечении четкой увязки целей и приоритетов национального

¹ См.: *Ведомости* Маджлиси Олии Республики Таджикистан. 2007. № 6. Ст. 530.

² Очередная ССБ на период 2010–2012 гг. утверждена постановлением парламента от 24.02.2010 г. Текст документа см.: *Ахбори* Мальлиси Олии Лъумнъурии Тоҷикистон. 2010. № 2. Ст. 124.

развития, определении критерии оценки преобразований, направленных на достижение эффективной системы управления. Основная цель последней усматривается в углублении демократии, вовлечении каждой личности в управление государством и уменьшении дистанции между властью и человеком. Эти концептуальные положения призваны заложить новый облик публичной администрации страны в XXI в.

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

С.В. Ведяшкин

Локальные нормы достаточно давно известны различным отраслям права. Правоведение всегда интересовало исследование проблем регулирования общественных отношений «внутренними актами». В условиях перехода к рыночным отношениям эти вопросы приобрели особую актуальность. Локальные нормативные акты даже на уровне понятийного аппарата нуждаются в дополнительном, системном исследовании. Представляет несомненный интерес для науки и практики изучение становления локальных норм в историческом аспекте; преемственности их формирования и развития в дореволюционной России, в советский и современный периоды.

Первые упоминания о возможности регулирования отношений с использованием в качестве инструментария «внутренних документов» встречаются уже в 1886 г. в правовых нормативных актах и юридической литературе (см., например: п. 1 ст. 45 Устава «О промышленном труде»).

В советский период исследование теоретических вопросов локального регулирования осуществлялось рядом ученых-юристов. В своих работах они анализировали коллективный договор как источник права, рассматривая не только генеральные договоры, но и заключаемые на конкретном предприятии, в учреждении или организации¹.

В юридической литературе высказывалось мнение, что локальные нормативные акты существовали всегда². Однако термин «локальный акт» впервые ввел в юридическую науку Н.Г. Александров³.

¹ Рабинович-Захарин С.Л. Коллективный договор. М., 1927; Догадов В.М. Коллективный договор в буржуазных государствах и СССР. Л.: Изд-во ЛГПС, 1926.

² Смолярчук В.И. Источники советского трудового права. С. 112.

³ Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. М.: Юрид. изд-во Мин. юст. СССР, 1948. С. 66. «Нормы трудового права, – писал он, – устанавливаемые законом, указом или постановлением правительства конкретизируются применительно к задачам и условиям отдельного предприятия в особых локальных актах...».

С отмеченных позиций трудно понять, например, утверждения ряда авторов, которые до настоящего времени разделяют позицию ученых 70-х гг. в трактовке роли локального нормотворчества. Так, А.М. Куренной полагает, что в локальных актах происходит конкретизация принципиальных положений, зафиксированных в актах более высокого уровня, которая производится с учетом возможностей конкретного предприятия¹. К.Н. Гусов также отмечает, что нормативные акты, принимаемые в централизованном порядке, как правило, устанавливают исходные, общие положения, которые требуют или допускают конкретизацию их в локальных актах².

Думается, что на современном этапе уже нельзя сводить роль локального нормотворчества только к той или иной форме конкретизации норм федерального и республиканского уровней. Практика применения действующего законодательства позволяет более широко трактовать роль и место локального нормотворчества в правовом регулировании труда в современной России.

Обращает на себя внимание определение локального нормативного административно-правового акта, под которым О.Н. Одрина предлагает понимать принятый во исполнение нормативного правового акта, обладающего большей юридической силой, в органах исполнительной власти, местного самоуправления, конкретных организациях, учреждениях, на предприятиях в установленном порядке акт, предназначенный для определенного круга лиц и регулирующий осуществление административно-публичной деятельности в отдельных сферах жизнедеятельности этих органов или по отдельным ее направлениям, устанавливающий, изменяющий или отменяющий нормы административного права локального действия.

Как видно из приведенных определений локальных нормативных актов и локальных норм, они существенно различаются по своему содержанию. Большинство авторов исходят из признания их особой правовой формы, в которой реализуются предписания государства императивного или рекомендательного характера.

На современном этапе локальный нормативно-правовой акт, принятый в организации, является самостоятельным источником (формой) права, результатом правотворчества, содержащим обязательные правила поведения (локальные нормы), они носят самостоятельный характер и представляют особую, самостоятельную форму права. В данную сферу деятельности вмешательство государства целесообразно, как правило,

¹ Куренной А.М. Трудовое право: на пути к рынку. М.: Дело, 1997. С. 24.

² Толкунова В.Н., Гусов К.Н. Трудовое право России. М.: Юрист, 1996. С. 42.

в форме рекомендаций и установления минимальных, пороговых стандартов правового регулирования.

ЭЛЕМЕНТЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

А.А. Трынченков

Эффективность государственного управления в целом и государственной службы в частности является сложным и многоуровневым понятием. Применительно к рассматриваемой сфере его нельзя рассматривать в чисто экономическом аспекте. То есть, как представляется, было бы неправильным говорить об эффективности государственной службы исключительно с точки зрения оценки прямых и косвенных затрат бюджетных средств на содержание государственного аппарата и конкретно государственных служащих.

Объясняется это сущностью служебной деятельности. В процессе её осуществления не создаётся материальных ценностей (хотя и обеспечиваются условия для этого), а сам характер такого труда – умственный, нефизический, т.е. основным предметом и средством государственно-служебной деятельности является информация, а её результатом – принятие управленческих решений и их реализация. Поэтому в отличие от сферы материального производства результаты труда государственных служащих фактически не поддаются учёту. Невозможно оценивать эффективность труда государственных служащих по объёму обработанной информации, количеству «прошедших» через госслужащего документов, принятых решений или, тем более, по отработанному им времени. Поэтому в действительности широко распространённая формула определения эффективности через соотношение полученного результата и затрат на его получение в данном случае сама не эффективна, поскольку не отражает реалий процесса осуществления государственной службы и государственного управления.

В литературе по государственному управлению в настоящее время широко представлена точка зрения, что помимо опосредованного экономического результата, даже более важны такие результаты, как политический, социальный, экологический. При этом остро встаёт вопрос о том, как, каким образом оценивать все эти результаты государственного управления вообще и государственной службы в частности. В большей степени решению данной задачи посвящены мероприятия в рамках проводимой административной реформы. Следует отметить, что проводи-

мые реформы государственной службы и административная взаимовязаны весьма относительно, и их осуществление регламентируется различными программами. Вместе с тем представляется, что следует ориентироваться именно на показатели, предлагаемые нормативно-правовыми актами, принятыми в рамках реализации мероприятий административной реформы. Во «Введение» *«Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах»* (Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р) – далее Концепции – прямо указано, что эффективность государственного управления необходимо повышать путём кардинального улучшения деятельности органов исполнительной власти. А именно в этом и заключается львиная доля «государственной службы». То есть приведенная цитата – это не что иное, как нормативное подтверждение тезиса о том, что эффективность государственного управления основана на эффективности государственной службы.

Анализируя далее «Введение» Концепции, можно выделить следующие показатели эффективности госуправления: 1) качество государственных институтов, 2) индекс GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) – интегративный показатель, который определяется Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления в свою очередь по таким критериям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, 3) индекс восприятия коррупции (рассчитывается международной организацией «Транспэрэнси Интернэшнл»), 4) «прозрачность» системы исполнительной власти для граждан и бизнеса, 5) степень доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Вместе с тем показателями достижения целей административной реформы согласно Концепции являются: 1) оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг, 2) уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров, 3) место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления – индикатор GRICS.

Анализ приведённых показателей выявляет две проблемы. Во-первых, данные критерии оценки всё же ориентированы на качество госуправления в целом. Например, административные барьеры создаются не только и не столько в процессе правореализации органами исполнительной власти и работающими в них государственными служащими, сколько в результате деятельности нормотворческой. Во-вторых, методика определения первых двух показателей ориентирована, скорее, на установление не объективных критериев, а субъективной оценки об-

ществом взаимоотношений между каждым его членом или хозяйствующими субъектами и государством в лице его органов. Причём степень удовлетворённости населения и бизнеса работой «чиновников» никогда не может быть абсолютной. Социологи утверждают, что уже по факту законного ограничения государством личности, по факту уплаты гражданами налогов, всегда выражается недовольство проводимой государством политикой.

Следовательно, для государственной службы надо искать иные показатели её эффективности. Чтобы решить данную задачу, стоит для начала определить элементы такой эффективности, которые бы были аксиоматичны и не вызывали сомнений. Под элементами в данном контексте следует понимать условия, формирующие эту самую эффективность.

И первым таким элементом, безусловно, будет адекватная кадровая политика. Не имея целью в рамках статьи дать характеристику указанному явлению, можно лишь утверждать, что именно она отвечает за формирование высокопрофессионального кадрового состава государственных служащих, без которого ни о какой эффективности говорить не приходится. И здесь уместно будет обратить внимание, что до настоящего времени не решены большинство проблем, указанные ещё в паспорте Федеральной программы «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 годы)». В частности, сохраняется серьёзный разрыв между заработной платой государственных служащих и лиц, осуществляющих соотносимые функции в частной сфере. Это, в свою очередь, влечёт не только чаще всего невозможность привлечь на государственную службу высококвалифицированные кадры, но и «вымывание» специалистов высокого уровня, подготовленных уже в самой системе государственных органов. Отсюда же невозможность удерживать на государственной службе лиц наиболее экономически активного возраста, а также превалирование женского состава над мужским (поскольку сохраняется ещё общественное мнение «мужчина-кормилец»). Как результат, и ряд других проблем – отсутствие кадровой преемственности, пассивность служащих и т.д.

Второе условие, как представляется, это квалифицированная кадровая работа. Мало обеспечить кадровый потенциал, важно его правильно использовать: вовлечь людей в работу, расставить на выполнение соответствующих функций, своевременно осуществлять переподготовку и повышение квалификации, обеспечить возможность карьерного роста и использовать иные меры стимулирования активности государственных служащих. И всё это должно иметь практический смысл, а не делаться «для галочки».

Третье – борьба с коррупцией. Безусловно, это самостоятельная тема для исследования. Для начала нужно определить, что мы будем понимать под этим явлением. Следует выделить все виды деяний, которые необходимо отнести к коррупционным проявлениям, классифицировать их, как минимум, по трём группам: коррупция мелкая (бытовая), деловая и политическая. И только затем для каждой из трёх групп можно последовательно разрабатывать и использовать механизмы предупреждения и борьбы. Кстати сказать, огульное отнесение всех государственных служащих к коррупционерам в СМИ не достигает цели выработки негативного отношения населения к коррупции, но при этом серьёзно подрывает (и так отсутствующий) положительный имидж государственного служащего и, более того, привлекает на государственную службу лиц, которые хотят поживиться за счёт предоставляемых им властных полномочий.

В-четвёртых, надо согласовать мероприятия в рамках реформы государственной службы и административной реформы и сделать акцент на новых, соответствующих современному состоянию общества и государства формах и методах осуществления государственного управления и конкретно государственной службы. Представляется, что многие мероприятия административной реформы не только не способствуют сокращению функций, но и порождают дополнительные и в итоге приводят не к сокращению аппарата, а к его дальнейшему росту или, как минимум, к ухудшению качества выполнения основных функций. А те мероприятия, которые обоснованны и необходимы (как то: бюджет, ориентированный на результат; доклады о результатах и основных направлениях деятельности), реализуются формально, без достижения истинного результата.

Наконец, в-пятых, можно констатировать, что вся действующая система государственного управления досталась существующему теперь, по сути, уже информационному обществу по наследству от общества промышленного производства. Бюрократическая система, свойственная тому периоду, уже не обеспечивает потребности совершенно другой формации. Поэтому без глобальных изменений в организационно-структурных отношениях внутри государственного аппарата говорить о достижении эффективности государственной службы не приходится. И в этом смысле нельзя не отметить правильность шагов по реализации в России так называемой концепции «информационного правительства».

ВОПРОСЫ ОЦЕНКИ ЛОЖНЫХ СВИДЕТЕЛЬСКИХ ПОКАЗАНИЙ В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ (на примере деятельности мировой юстиции)

А.В. Илюшин

Статья 25.6 КоАП РФ закрепляет, что в качестве свидетеля по делу об административном правонарушении может быть вызвано лицо, которому могут быть известны обстоятельства дела, подлежащие установлению.

Свидетель обязан явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, и дать правдивые показания: сообщить все известное ему по делу, ответить на поставленные вопросы и удостоверить своей подписью в соответствующем протоколе правильность занесения его показаний. Свидетель вправе делать замечания по поводу правильности занесения его показаний в протокол.

Свидетель предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний. За отказ или за уклонение от исполнения обязанностей, предусмотренных КоАП РФ, свидетель несет административную ответственность.

Исходя из данной нормы закона следует, что показания свидетеля могут быть либо правдивыми, либо ложными (третьего не дано).

На практике мировые судьи достаточно часто не принимают свидетельские показания в качестве доказательств невиновности лица, но при этом в своих постановлениях прямо не указывают, что показания свидетеля являются ложными. Чаще всего на практике приходится видеть следующую формулировку, которую используют судьи при изложении постановлений о назначении административных наказаний: «...Факт совершения административного правонарушения и вина гр.А. подтверждается протоколом об административном правонарушении, рапортом инспектора Б. об обнаружении в действиях гр. А. признаков состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 12.15 КоАП РФ, показаниями инспекторов Б. и В., данными ими в ходе рассмотрения дела. К показаниям свидетелей Г. и Д., которые показали, что гр. А. не совершал вменяемое ему административное правонарушение, суд относится критически, так как они являются... (родственниками, знакомыми, сослуживцами или многое другое личного плана)...».

Что же такое в понимании судей «критическое» отношение к свидетельским показаниям? В действительности это означает, что судья не поверил показаниям свидетеля. Но почему же тогда суд прямо не указывает, что свидетель дал ложные показания? На мой взгляд, это обусловливается тем, что в ряде случаев сами судьи до конца не уверены в том, что эти показания действительно являются ложными. Обвинить же свидетеля в даче заведомо ложных показаний – это уже очень серьезное обвинение, а поэтому судьями был найден такой «мягкий» вариант.

Таким образом, фактически суд относится критически к показаниям свидетелей защиты только потому, что они противоречат позиции обвинения, но при этом судья до конца не уверен именно в ложности свидетельских показаний. При этом нельзя согласиться с тем, что такие действия суда охватываются исключительно оценкой доказательства, так как доказательства оцениваются по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности (ст. 26.11 КоАП РФ).

На практике подобное положение дел привело к тому, что граждане перестали опасаться быть привлеченными к административной ответственности за дачу заведомо ложных показаний по делу. Соответственно, по моему глубокому убеждению, в том случае, если судья приходит к выводу о ложности свидетельских показаний, он не должен использовать некие «мягкие», обтекаемые формулировки в плане оценки свидетельских показаний (суд критически относится к показаниям свидетеля... суд не принимает во внимание показания свидетеля... и т.п.), а однозначно указывать на их ложность и принимать все предусмотренные КоАП РФ меры, направленные на обеспечение составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.9 КоАП РФ (в частности, протоколы в таких случаях вправе составлять судебные приставы либо должностные лица органов внутренних дел – подп. 1.77 п. 1 ст. 28.3 КоАП РФ). Доставка нарушителя в служебное помещение суда или органа внутренних дел (ст. 27.2 КоАП РФ) или административное задержание (ст. 27.3 КоАП РФ) осуществляется судебными приставами по обеспечению установленного порядка деятельности судов. В связи с этим у судьи имеются реальные механизмы немедленного реагирования на выявленные им факты дачи ложных показаний.

В том же случае, если судья однозначно не уверен в ложности свидетельских показаний, это означает, что имеются сомнения в виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, а поэтому судья не должен просто относиться к ним критически, а в силу пря-

мого указания ст. 24.1 КоАП РФ он должен предпринять все необходимые меры по устранению всех своих сомнений. Если данные противоречия (сомнения) носят неустранимый характер, то в силу положений п. 4 ст. 1.5 КоАП РФ они должны толковаться исключительно в пользу лица, привлекаемого к административной ответственности.

Именно презумпция невиновности возлагает обязанность доказывать виновность в установленном КоАП РФ порядке на лиц, уполномоченных возбуждать производство по делам об административных правонарушениях. Соответственно, на них лежит бремя доказывания виновности лица, привлекаемого к административной ответственности, а поэтому они не вправе перекладывать свою обязанность на лицо, привлекаемое к административной ответственности.

Таким образом, использование подобных формулировок, связанных с оценкой свидетельских показаний, является недопустимым, а искоренение из судебной практики названного подхода позволит повысить ответственность граждан (как в позитивном, так и в негативном аспекте) в случае привлечения их судебным процедурам в качестве свидетелей.

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Е.А. Шушарина

Органы санитарно-эпидемиологического надзора наделены правом оперативного применения широкого комплекса мер административного принуждения, что является предусмотренной законом реакцией на неправомерное поведение граждан, предприятий, учреждений, организаций и их должностных лиц.

Наибольшим объемом применения и разнообразием отличаются меры административного пресечения, цель которых – принудительное прекращение противоправных действий, недопущение наступления их вредных последствий. Основанием для применения мер такого вида является совершаемое правонарушение, посягающее на здоровье и санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.

Прежде всего, необходимо отметить, что органам санитарно-эпидемиологического надзора предоставлено право требовать прекращения или запрещения определённого неправомерного поведения. Например, они вправе требовать обязательной госпитализации лиц, страдающих тяжёлыми инфекционными заболеваниями (туберкулёз и т. д.),

представляющих опасность для окружающих. Необходимо выделить в особую группу противоэпидемические мероприятия в отношении таких инфекционных больных, лиц с подозрением на заболевания, находившихся в контакте с заболеванием, а также носителей возбудителей тяжёлых инфекционных заболеваний. Эти категории граждан подлежат лабораторному обследованию, медицинскому наблюдению и лечению.

Если они представляют опасность для окружающих, эти лица подлежат обязательной госпитализации и изоляции. Процедура обязательной госпитализации или изоляции законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не предусмотрена. Не дают ответа на этот вопрос» Основы законодательства об охране здоровья граждан. По-видимому, в таких случаях можно применять механизм, предусмотренный законом «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании».

Основания для ограничения права граждан на добровольность медицинского вмешательства аналогичны: человек представляет опасность для окружающих и для самого себя. При отказе указанных лиц явиться в учреждение здравоохранения сотрудники полиции в целях безопасности общества вправе осуществить привод указанных больных в медицинское учреждение с санкции судьи.

В отношении иностранных граждан и лиц без гражданства действует Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», где предусмотрено, что в случае выявления ВИЧ-инфекции у данных лиц, находящихся на территории России, они подлежат депортации из Российской Федерации в порядке, установленном законодательством.

Кроме того, органы санитарно-эпидемиологического надзора обладают полномочиями по осуществлению временного (до пяти суток) запрета деятельности филиалов, представительств, подразделений юридического лица, эксплуатации агрегатов, объектов, зданий и сооружений, если это необходимо для предотвращения непосредственной угрозы жизни, здоровью людей, возникновения эпидемии, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы. Временный запрет деятельности может применяться, если за совершение административного правонарушения возможно назначение административного приостановления деятельности.

В 2010 г. Управлением Роспотребнадзора по Томской области было составлено 10 протоколов об административных правонарушениях, которые были направлены в суд для применения административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Из них

деятельность 6 объектов (60%) была приостановлена по решению суда, по 4 протоколам назначено наказание в виде административных штрафов.

С 1 января 2011 г. органы санитарно-эпидемиологического надзора, кроме права временного запрета деятельности объектов до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, получили право самостоятельно, во внесудебном порядке назначать административное приостановление деятельности на срок 90 суток. Ранее эта мера применялась только в судебном порядке.

Органы санэпиднадзора обладают также полномочиями временно отстранять от работы лиц, являющихся бактерионосителями и могущих стать источниками распространения инфекционных болезней, в связи с особенностями выполняемых ими работ или производства (например, сотрудники детского сада, школы, столовой). В связи с применением органами санитарного надзора этой меры необходимо решать вопрос о восстановлении на прежней должности должностного работника только с санкции надзорного органа, возбудившего вопрос об отстранении.

Таким образом, в настоящее время наблюдается существенное расширение круга полномочий органов санэпиднадзора по применению мер административного пресечения.

НОРМЫ-ПРИНЦИПЫ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А.В. Баранов

Вопрос о месте, роли и значении такой разновидности специализированных норм, как нормы-принципы, несмотря на свою достаточную разработку в научной литературе, тем не менее требует более детального исследования. Если собственно принципы права как правовая категория получили более или менее полное освещение как в научной, так и в учебной юридической литературе, то вопрос о форме их закрепления и внешнего выражения остается по-прежнему относительно малоизученным и дискуссионным. Вызывает споры вопрос о правовой природе этих нормативных положений, их месте в системе правовых предписаний и механизме правового регулирования в целом. Следует отметить, что существуют две, по сути, полярные точки зрения. Одни авторы считают, что принципы права являются нормативно-правовыми предписаниями, не являющимися нормами права¹, и даже называют их анома-

¹ *Ант Л.Ф.* Об элементах структуры нормативного акта // Правоведение. 1973. № 2; *Васильев А.М.* О правовых идеях-принципах // Советское государство и право. 1975. № 3;

лиями в праве¹, другие же непосредственно относят их к числу правовых норм². Как представляется, подобное разнообразие позиций предопределяется тем, что, как правило, происходит смешение таких юридических категорий, как собственно принципы права и то, как они нормативно закрепляются и приобретают внешнее формализованное выражение в правовой системе. Тем более что и законодатель зачастую идет по пути разграничения норм и принципов (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Буквальное толкование этого нормативного положения может привести к выводу о том, что принципы и нормы – это одноуровневые понятия, каждое из которых имеет свою собственную правовую природу. Но такая позиция, по меньшей мере, спорна. Во-первых, желание законодателя слишком неопределенно и подвержено влиянию извне (со стороны лоббирующих сил) и не всегда воля законодателя находит свое адекватное отражение в тексте нормативно-правового акта. Во-вторых, если мы обратимся к зарубежному опыту, то можно констатировать, что подобная правовая конструкция характерна далеко не для всех зарубежных государств. В частности, в Основном законе ФРГ (ст. 25) говорится только об общих нормах международного права.

Исходя из общепризнанного практически всеми правоведами такого обязательного элемента системы права, как норма права, следует признать, что позитивное право состоит именно из норм, в которых находят свое закрепление в том числе и принципы права, представляющие собой правовые предписания наиболее высокой степени обобщения. Они (принципы) могут быть закреплены в конкретных нормах либо могут выводиться логически из их (норм) совокупности. Несомненно, наиболее эффективным и желательным является непосредственное нормативное закрепление основополагающих правовых идей. Ведь принципы права задают определенную систему координат, они определяют содержание и действие иных норм, и от того, насколько точно будет сформулирована норма, содержащая принцип права, во многом в решающей степени будет зависеть эффективность правового регулирования в целом.

Необходимо отметить, что нормы-принципы достаточно разнообразны, так как возможны различные способы выражения правовых

Давыдова М.Л. Нормативно-правовые предписания в Российском законодательстве. Волгоград: Изд-во Волгоград. гос. ун-та, 2001.

¹ *Миросниченко Т.Н.* Дialeктика соотношения типичного, нетипичного и нетрадиционного в праве [Текст] // Проблемы социалистической законности: Республиканский межвуз. науч. сб. Харьков, 1985. Вып. 5. С. 130

² *Лившиц Р.З.* Теория права. М., 1994.; *Кузнецова, О.А.* Специализированные нормы российского гражданского права: теоретические проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2007. 430 с.

принципов в нормах права. Это можно проиллюстрировать на примере норм Конституции РФ, закрепляющих общие принципы права (ст. 2 и ч. 2 ст. 15). И в этой связи вряд ли можно полностью согласиться с позицией тех авторов, которые считают, что рассматриваемые нормы не содержат ярко выраженных элементов нормы права либо вообще не имеют логической структуры. Также следует иметь в виду, что рассматриваемая категория норм может выполнять в правовом регулировании одновременно несколько функций. С одной стороны, и в этом, конечно же, их основное предназначение, они выступают основой для правового регулирования и представляют собой предписания высокой степени абстрактности, нежели иные нормы, они, как правило, выносятся «за скобки норм – правил поведения и приобретают действенность» через реализацию других норм. С другой же стороны, они могут определять конкретный порядок поведения субъектов (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что принципы права находят свое закрепление и существуют в виде правовых норм, которые могут быть выражены в различных источниках. Хотя конечно, невозможно игнорировать тот очевидный факт, что принципы права – это наиболее обобщенные правовые конструкции, выражающие закономерности права, его природу и назначение в социально-структурированном обществе. Именно это и позволяет выделять эти нормы из общей массы нормативно-правовых предписаний общего характера. Они отличаются от других норм своей фундаментальностью, обладают значительной устойчивостью и стабильностью.

Учитывая сказанное, представляется возможным и вполне оправданным выделение норм принципов в особую разновидность специализированных норм.

О СООТНОШЕНИИ ПРАВОВЫХ СТЕРЕОТИПОВ И ПРАВОВЫХ УСТАНОВОК В СТРУКТУРЕ ПСИХИЧЕСКОГО ПРАВОСОЗНАНИЯ

О.А. Безродная

При изучении правосознания, правового поведения перспективным является междисциплинарный подход, выражающийся в заимствовании юридической наукой результатов исследований в области психологии, социологии, философии. Традиционно в структуре правосознания выделяют правовую идеологию и правовую психологию, включающие

такие элементы, как правовые знания, представления, чувства, эмоции, установки, при этом малоизученными остаются правовые стереотипы. Сложность в изучении данных явлений в правовой сфере состоит в том, что понятие стереотипа, соотношение правовой установки и правового стереотипа до сих пор не нашли однозначного толкования в рамках социальных наук.

Правовая установка (в психологической литературе также используется термин – аттитюд) как особый вид социальной установки¹ исследуется в работах Н.В. Щербаковой, А.А. Кваши, О.А. Гулевич². Выделены признаки правовой установки, ее структура, свойства, классификация правовых установок, раскрыты некоторые аспекты механизма действия.

В науке выделяют *динамические и социальные* стереотипы, обладающие такими характеристиками, как тяготение к однозначности смысла, ригидность, оценочная окрашенность³. В основе социального стереотипа содержатся реальные психологические феномены обобщения, схематизации данных своего и чужого опыта. Под правовыми стереотипами следует понимать схематический, стандартизированный, общезначимый образ или эмоционально окрашенное и устойчивое представление о правовых явлениях или объектах, в которых выражается привычное отношение людей к ним, сложившееся под влиянием предыдущего опыта.

Дискуссионным является вопрос о соотношении стереотипов и установок в структуре правосознания. Некоторые исследователи высказывают мнение, что установка (аттитюд) и стереотип – однопорядковые явления, стереотип является разновидностью психологической установки. Установка относится к сфере сознательного, может быть отражена в различных символических (знаковых) системах, например вербализоваться, тогда как стереотип – бессознательное, проявляющееся в установках и поведении. По нашему мнению, правовая установка – часть психики, находящаяся на границе сознательного, она может проявлять-

¹ Девяткин А.А. Явление правовой установки в психологии XX века. Калининград, 1999.

² Щербакова Н.В. Правовая установка и социальная активность личности. М., 1986; Кваши А.А. Правовая установка граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2002. С. 5; Она же. Социально-психологическая установка правомерного поведения личности. Ярославль, 1984; Проблемы правовой установки личности. Ярославль, 1992.

³ Буянова Г.В. Влияние направленности профессионального обучения на динамику семантики стереотипа «преступное поведение» у студентов вуза: автореф. дис. ... канд. психол. наук. Ставрополь, 2004; Белканов Е.А. Базовые стереотипы правосознания // Российский юридический журнал. 1998. №2; Суходольская Н.П. Социальный стереотип в жизнедеятельности людей: автореф. дис. ...канд. филос. наук. М., 2009; Судаков К.В. Динамические стереотипы, или Информационные отпечатки действительности. М., 2002.

ся и независимо от того, осознает субъект, почему он так реагирует, или нет. Стереотипы правосознания – глубинные части психики, бессознательные ее элементы, выполняющие функцию фиксации психических реакций. Если установка формируется под воздействием социальной действительности, то стереотипы ее фиксируют. На наш взгляд, можно гипотетически предположить, что в процессе ранней социализации происходит формирование определенных стереотипов, на основе которых формируются установки, выполняющие функцию барьера, определяя направленность процессов внимания и отбора информации. В процессе жизнедеятельности происходит смена установок, которая влияет на стереотипы. Последние, в свою очередь, могут трансформироваться, но это более сложный процесс, происходящий долго и не всегда успешно. Примером здесь могут служить рецидивы преступного поведения, которое демонстрируется, несмотря на серьезное наказание за предыдущие деяния.

МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВА

Ю.А. Горбуль

Долгое время в отечественной юриспруденции обеспечение действия права традиционно соотносилось с возможностью применения принудительных мер со стороны государственной власти. Такой взгляд на право как на силу, навязывающую обществу совокупность исходящих от публичной власти велений, приказов к должному поведению, был положен в основу правопонимания советской общетеоретической и отраслевой науки. Однако еще в XIX в. Г. Еллинек говорил о том, что подход к пониманию права как средству принуждения достаточно односторонен¹.

Обеспечение действия права – многоаспектная проблема. Принудительность является составной частью более общего признака – обеспеченности права обществом и государством². Каждый человек – правовая личность, правопорядочность которой предполагается. В то же время

¹ Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 245–246.

² Более подробно об обеспечении права см.: Шафиров В.М. Обеспечение права: человекоцентристский подход. Красноярск, 2005. С. 28–30, 55–56, 129–146, 163; Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности в государстве. М., 2008. С. 102–217; Он же. О юридических средствах обеспечения реализации и охраны прав советских граждан // Правоведение. 1964. № 4. С. 32–53; Ростовщиков И.В. Права личности в России: их обеспечение и защита органами внутренних дел. Волгоград, 1997; Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: Учеб. пособие. М., 1997. С. 221–286; Мордовцев А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996; Сапун В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права. С. 31–35; и др.

правовая активность управомоченного субъекта во многих случаях невозможна без соответствующего содействия, поддержки, помощи со стороны обязанных органов публичной власти, физических и юридических лиц.

В литературе в механизме обеспечения права выделяют позитивные юридические средства (организующая деятельность органов публичной власти, правовое обучение, воспитание и т.п.) и негативные (государственное принуждение)¹. Позитивные юридические средства в механизме обеспечения права могут быть представлены в виде трех основных блоков: блок юридических средств, связанных с совершенствованием нормативной основы; блок средств обеспечения реализации прав и свобод (на уровне правоприменения и непосредственной реализации, самообеспечения); блок правового образования. Каждый из этих блоков объединяет определенную совокупность правовых средств, способных гарантировать успешную реализацию принципов, норм права.

Обеспечительный механизм включает совокупность общих условий (экономические, политические, духовные факторы) и специально-юридических средств, благоприятствующих наиболее полному и эффективному осуществлению прав и свобод. Все такого рода специально-юридические средства, входящие в структуру механизма обеспечения права, одновременно находятся во взаимодействии со структурными элементами более крупного образования – механизма правового регулирования. Думается, такой взгляд не противоречит основным положениям теории правового регулирования. Если исходить из того, что каждый из элементов механизма правового регулирования, выполняя только ему присущую функцию, одновременно находится во взаимодействии с разнообразными формами благоприятствования субъектам правоотношений в реализации предоставленных им прав, свобод и обязанностей, то в таком случае он может быть рассмотрен в качестве определенного элемента в механизме обеспечения права. Так, создание надлежащих условий для наиболее полного и беспрепятственного осуществления прав и свобод должно особым образом «пронизывать» все структурные элементы механизма правового регулирования и выполняться на всех стадиях процесса правового регулирования общественных отношений начиная с создания нормативной основы и заканчивая актами реализации прав, свобод и обязанностей или возникающим в случае необходимости охранительным правоприменительным процессом. Только в таком случае можно рассчитывать на то, что процесс правового регулирования достигнет своих целей и правомерные интересы участников правоотношений будут беспрепятственно удовлетворены.

¹ См.: *Шафиров В.М.* Обеспечение права: человекоцентристский подход. С. 28.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЮРИДИЧЕСКОЙ ГЕРМЕНЕВТИКИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

А.В. Васюк

На рубеже XX–XXI вв. в отечественной правовой науке происходят переосмысление подходов к правовой реальности, утверждение принципа идеологического плюрализма и многовариантности правопонимания. С 90-х гг. XX в. отечественная юридическая герменевтика становится динамично развивающимся направлением юридической науки. Начиная с 1995 г. количество исследователей, занимающихся проблемами юридической герменевтики, значительно увеличивается с каждым годом.

Однако, несмотря на большое число авторов, обратившихся к проблемам юридической герменевтики, в отечественном правоведении до настоящего времени отсутствует единство взглядов относительно статуса юридической герменевтики, ее структуры и др. В рамках современного учения о юридической герменевтике разрабатываются такие его компоненты, как понятийно-категориальный аппарат (понятие, статус, структура и содержание герменевтического процесса), учение о методах интерпретационной деятельности, оцениваются существующие правила и приемы интерпретационной деятельности в праве.

Исходя из анализа различных взглядов современных отечественных исследователей на современном этапе развития юридическая герменевтика представляет собой направление (учение) юридической науки с тенденцией к формированию новой интегративной концепции герменевтического правопонимания.

В структуре современной юридической герменевтики как деятельности процесса выделяют три последовательных элемента: понимание, истолкование и применение¹.

В процессе понимания представляется возможным выделить три этапа: физиологический, ментальный и социальный. С учетом принципа «герменевтического круга» понимание конкретного текста каждый раз конкретизируется интерпретатором. Понимание неразрывно связано со вторым элементом юридической герменевтики – толкованием (*subtilitas explicandy*). Понятие толкования применимо только к процессам целенаправленной смысловой интерпретации правовых текстов. Истолкование предполагает внешнюю ориентированность, нацеленность, не толь-

¹ *Писаревский А.Е.* Юридическая герменевтика. Социально-философская методология интерпретации и толкования правовых норм. Краснодар, 2004. С. 273–278; *Пычева О.В.* Герменевтика уголовного закона: дис. ... канд. юрид. наук. Ульяновск, 2006. С. 32.

ко на извлечение некоторого смысла, но и на обоснование, утверждение в другом сознании (в том числе и в своем). Применение (включая непосредственную реализацию права и правоприменение) является третьим элементом юридической герменевтики «понять и истолковать – значит познать и признать действующий смысл закона»¹. Применение можно сопоставить с пониманием, так как, для того чтобы понять текст правового предписания правильно, необходимо в каждой конкретной ситуации понимать его по-новому, по-иному.

В рамках герменевтического подхода необходимо различать понятия «интерпретация (толкование) правовых текстов» и «толкование права». В данном случае в литературе различают правовые тексты, т.е. тексты, имеющие перспективное значение и являющиеся легитимными основаниями для субъективных прав и правовых обязанностей, и текст самого права, т.е. сложившиеся представления о праве, которые получили текстually-языковую форму выражения².

Существенной характеристикой современного состояния юридической герменевтики является также все усиливающаяся тенденция разработки юридической герменевтики применительно к различным отраслям права (конституционному, уголовному, трудовому праву).

РОССИЙСКИЕ ЮРИСТЫ О РОЛИ ПРАВА В РЕВОЛЮЦИОННЫЙ ПЕРИОД: ФЕВРАЛЬ – ОКТЯБРЬ 1917 г.

А.В. Верещагина

В межреволюционный период (февраль – октябрь 1917 г.) уважение к праву в России было окончательно подорвано. Представители юридического сообщества, понимая природу права, его назначение в жизни общества и государства, предвидя последствия его игнорирования, поддерживали новую власть в её стремлении сохранить правопорядок и обосновать свою легитимность.

Смена власти, по их мнению, не прекратила существования государства и не отменила имевшийся правопорядок, направляющий деятельность государственных учреждений и регулирующий отношения между ними и гражданами и граждан между собой, поскольку правовая норма действует до тех пор, пока не отменена новым предписанием.

¹ Гадамер, Г.Г. Истина и метод. Основы философской герменевтики. М.: Прогресс, 1988. С. 366, 387.

² Поляков А.В. Общая теория права: курс лекций. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. С. 588.

Отстаивая такой подход, Б. Кистяковский отмечал, что происшедший переворот привел к фактической отмене некоторых законов, определявших государственное устройство царской России, содержавших изъятия в правах по религиозным, национальным и сословным признакам и ограничивавших неотъемлемые права и свободы личности¹.

Основываясь на идее первичности права по отношению к государству, Н. Полянский характеризует февральскую революцию как торжество права. Он рассматривает её как начало длительной работы по созданию новой государственности, по формированию «уважения к чужому праву и к авторитету закона, хотя бы за ним и стояла грубая физическая сила»².

Гибель сложившегося строя в России, по мнению правоведов, открывала перспективы дальнейшего развития формы Российского государства. Одновременно они указывали на опасность реставрации реакционного режима, пусть и в ином классовом оформлении³.

Грядущая государственность виделась более свободной и разумной в политическом отношении и справедливой в частноправовой сфере. Средством достижения постоянства, прочности и устойчивости нового государственного и общественного строя являлась правовая форма их установления. Государственные и социальные реформы, проведённые правовыми путями, сразу приобретут общеобязательность и авторитетность. Правовая преемственность будет гарантировать им прочность и устойчивость, так как все возникающие на почве новых отношений столкновения и споры будут разрешаться правовым способом. Она позволит пережить величайшие государственные потрясения и перевороты и создать более разумный, свободный и справедливый государственно-общественный строй.

Призывы соблюдать правопорядок и формировать новую государственную форму исключительно правовыми средствами были обусловлены не только пиететом к праву, но и правовым нигилизмом, господствовавшим в обществе. Нормой стало право сильного, выражавшееся идиомами «явочный порядок» и «захватный порядок».

¹ Кистяковский Б. Непрерывность правового порядка // Юридический вестник. М., 1917. № 1 (XVII). С. 8.

² Полянский Н. Революция и торжество права. Речь, произнесенная на публичном заседании Московского юридического общества 16 апреля 1917 года // Вестник права. 1917. № 16. С. 318–319.

³ См.: Покровский И. Задачи момента // Юридический вестник. 1917. № 1 (XVII). С. 5, 6; Он же. Речь, произнесённая на открытии Всероссийского союза юристов в Москве в здании Судебных установлений // Вестник права. 1917. № 16. С. 387–388; Кистяковский Б. Непрерывность правового порядка // Юридический вестник. М., 1917. № 1 (XVII). С. 8; Полянский Н. Революция и торжество права. Речь, произнесенная на публичном заседании Московского юридического общества 16 апреля 1917 года // Вестник права. 1917. № 16. С. 319.

Как предупреждали современники, «при общей притупленности правосознания русского народа, при крайне низком уровне правовой дисциплинированности, апология этих правонарушений, сознательная или бессознательная, безусловно ведёт к глубоким потрясениям всего строя частноправовой жизни государства. ...Правотворчество и насилие над правопорядком несовместимы... это два начала, из которых одно безусловно исключает другое»¹.

«Только из закона, из его прямых постановлений или из его общего духа суд должен черпать нормы для своих приговоров, а отнюдь... не из общих представлений о справедливости, целесообразности и тому подобных вне закона лежащих инстанций», – предостерегал И. Покровский².

Таким образом, именно в уважении права и признании его социальной ценности представители юридического сообщества видели средство преодоления правового нигилизма и основу создания новой формы Российского государства.

О ПРОКУРОРСКОМ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРЕСЛЕДОВАНИИ

О.В. Воронин

Согласно ст. 25 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее Закон о прокуратуре), ст. 25.11, 28.1, 28.4 и др. КоАП РФ, прокурор имеет право возбуждать административное производство путем вынесения соответствующего постановления. По своей правовой природе данное постановление, согласно ст. 28.4 КоАП РФ, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и должно содержать в себе сведения, предусмотренные ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, а именно: дату и место его составления, должность, фамилию и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имени, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статью КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

¹ *Вавин Н.* Революция и сила гражданских законов // Вестник права. 1917. № 31–34. С. 581.

² *Покровский И.* Основные проблемы гражданского права. Пг., 1917. С. 63.

Статья 28.4 КоАП РФ устанавливает, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23 – 5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35, 12.36, 13.11, 13.14, ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.9, 20.26 КоАП РФ, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим КоАП РФ или законом субъекта Федерации.

Указанная норма устанавливает две категории дел: а) дела об административных правонарушениях исключительной прокурорской подведомственности, которые могут быть возбуждены не иначе как по инициативе прокурора; б) остальные категории дел, производство по которым прокурор может возбудить, осуществляя надзор за исполнением законов и законностью выносимых актов.

В последнем случае положение закона «при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ» означает, что при решении вопроса об инициировании административного производства прокурор должен учитывать требования Закона о прокуратуре относительно предмета и пределов надзора за исполнением закона. Иначе говоря, прокурор не может привлекать к административной ответственности субъектов, чья деятельность не охватывается предметом надзора прокуратуры. К примеру, прокурор не может привлекать к административной ответственности отдельных граждан, совершивших административные правонарушения, или же выносить постановления в отношении юридического лица в целом (а не его руководителей)¹. При обнаружении признаков административного правонарушения субъектов, чья деятельность не охватывается предметом надзора за исполнением законов, прокурор, не вынося постановления, должен направить соответствующие материалы в орган или должностному лицу, которые вправе возбудить дело об административном правонарушении.

Таким образом, действующее законодательство наделяет прокурора правом ограниченного административного преследования по делам исключительной прокурорской подведомственности и по прочим с учетом «общенадзорных» пределов, т.е. требований ст. 1 и 21 Закона о прокуратуре.

¹ Существует и противоположенное мнение о том, что указанная норма позволяет прокурору возбуждать административные производства в отношении отдельных граждан или юридических лиц, согласно положениям гл. 2 КоАП РФ. Подробнее см.: *Настольная книга прокурора*. М., 2003. С. 148–149.

ПРАВО И СПРАВЕДЛИВОСТЬ

Э.Ф. Гусейнова

Право – величайшее творение человека, однако право только тогда может называться правом, когда оно базируется на справедливости.

Современное видение права становится все более узким, концентрируясь исключительно на личности, и именно в ней теперь находят материальный источник права. Кроме того, право зачастую считается полем борьбы интересов или состязательности. А ведь в правовом государстве право должно быть нравственным и содержать духовно-нравственные начала¹. Государство не может называться правовым, если в его основе господствует коррупция, произвол, несвобода и прежде всего несправедливость, именно на это неоднократно указывает Д.А. Медведев².

Во все времена и у всех народов считалось, что право должно быть справедливым. При этом либо оно рассматривалось как воплощение справедливости, либо выдвигалась цель привести его в соответствие со справедливостью³. Платон говорил: «Справедливо заниматься своим делом и не вмешиваться в чужие – это и есть справедливо...»⁴. Справедливо то, что соответствует праву, и действовать по справедливости значит действовать по праву, в соответствии с его всеобщим масштабом и равными для всех мерами свободы. В Библии, в книге пророка Иезекииля, сказано: «И праведник, если отступит от правды своей, и делает беззаконие, и за то умирает, – то он умер за беззаконие свое, которое сделал...»⁵.

В отечественной юридической литературе существует мнение о несовместимости права и морали, так как законодатель не в силах превратить в право нормы моральные. Более того, имеет место точка зрения, согласно которой постановка вопроса об определении права через спра-

¹ Сунатаев М.А. Свобода и справедливость в российском праве (цивилизационный аспект) // Государство и право. 2010. № 4. С. 10–11.

² См.: Медведев Д.А. Россия вперед // <http://www.kremlin.ru/news/5413>; Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. // <http://www.kadis.ru/texts/index.phtml?id=52482>

³ Мартышин О.В. Право и справедливость // http://library.by/portalus/modules/politics/referat_readme.php?subaction=showfull&id=1096455415&archive=&start_from=&ucat=5&category=5

⁴ Платон. Государство. Книга третья // <http://www.philosophy.ru/library/plato/01/resp3.htm>

⁵ Библия. Ветхий Завет, Кн. Иезек., гл. 18, стих 26 // http://days.pravoslavie.ru/Bible/B_iez18.htm

ведливость неправомерна¹. В соответствии с данной позицией ссылки на моральные категории справедливости, добра и зла важны при определении понятия и характеристики морали, а не самого права, таким образом, справедливость предстает как категория и ценность моральная, а не правовая, и, следовательно, к теории права она как бы не имеет никакого отношения².

Высказывается также мнение, что справедливость – это основное и исходное начало права. В качестве обоснования данной позиции авторы указывают, что принцип справедливости находит свое юридическое воплощение во всех отраслях права³. В.С. Нерсисянц отождествляет право и справедливость и отмечает: «Понимание права как равенства (как общего масштаба и равной меры свободы людей) включает в себя и справедливость. В контексте различения права и закона это означает, что справедливость входит в понятие права, что право по определению справедливо, а справедливость – внутреннее свойство и качество права, категория и характеристика правовая, а не внеправовая (не моральная, нравственная, религиозная и т.д.)⁴». Справедливость – это самосознание, самовыражение и самооценка права и вместе с тем правовая оценка всего остального, внеправового⁵.

С данной позицией сложно не согласиться еще и потому что во многих языках очевидно родство слов «справедливость» и «право», например, в греческом – «Dikaiosyne» и «dikaion» или в латинском – «iustitia» и «jus», в русском – «право» и справедливость. И даже если, как во французском, на первый взгляд, связи нет – «justice» и «droit», – последнее все равно можно заменить на «juste»⁶.

Таким образом, справедливость или тождественна праву и выступает в качестве его синонима, или представляет собой одну из характеристик права.

¹ Черненко А.К. Право как справедливость: ступени познания // http://library.by/portalus/modules/philosophy/readme.php?subaction=showfull&id=1107182123&archive=1208465572&start_from=&ucat=1

² Хайруллин В.И. Справедливость как комплексная ценность // Государство и право. 2010. №3. С. 100.

³ См.: Филимонов В.Д. Справедливость как принцип права // Государство и право. 2009. №9. С. 5–13.

⁴ См.: Нерсисянц В.С. Философия права. М., 1998. С. 28; Хайруллин В.И. Справедливость как комплексная ценность // Государство и право. 2010. № 3. С. 100; Мартышин О.В. Указ. соч. http://library.by/portalus/modules/politics/referat_readme.php?subaction=showfull&id=1096455415&archive=&start_from=&ucat=5&category=5

⁵ Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. М., 1999. С. 65–67.

⁶ Шпренгер Г. Взаимодействие: соображения по поводу антропологического понимания масштабов справедливости // Философия права. 2004. № 5. С. 16.

ПРОЦЕДУРА ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ПРАВОВОЙ ФАКТОР УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

И.К. Крижус

В непростых реалиях сегодняшней государственно-правовой действительности возрастает роль правовых факторов укрепления российской государственности. Правотворчество, издание правовых норм является общепризнанным признаком государства и от того, как действуют изданные им правовые нормативные акты, напрямую зависит его функционирование и существование. Но, как признал президент России в своей речи после очередного трагического события, произошедшего в нашей стране, «к сожалению, – у нас есть эта беда – мы далеко не всегда применяем даже самое важное законодательство¹».

На наш взгляд, основная проблема кроется не столько в неприменении законодательства, сколько в общем вопросе действия нормативно-правовых актов. Их действительность всецело зависит от процедуры введения актов в действие. Основной функцией права и, соответственно, нормативно-правового акта является регулирование общественных отношений. Но эффективность правового регулирования во многом будет зависеть от того, насколько нормативно-правовой акт готов к введению в действие, насколько он ожидаем, встречаем и от того, как он введен в действие.

В теории права понятие «действие нормативно-правового акта» традиционно рассматривается и раскрывается при помощи категорий пространства и времени, а также указания о распространении действия акта на определённый круг лиц. Но при этом во внимание берётся лишь формально-юридическая сторона дела, а содержательная играет вспомогательную, часто неоправданно принижённую роль. Так и введение в действие нормативно-правовых актов рассматривается при помощи такого же формального подхода и сводится лишь к статическим, одномоментным действиям: промульгации, опубликованию, обнародованию, моменту вступления акта в силу.

На наш взгляд, такое видение понятия введения в действие является не совсем оправданным, на что указывает и само значение данного слова². Введение – это не одномоментный факт, не единичное действие, а

¹ <http://kremlin.ru/news/10141>, стенограмма ответов Д.А. Медведева на вопросы журналистов после теракта в аэропорту Домодедово.

² *Толковый словарь русского языка*: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т.: Сов. энцикл., 1940.

совокупность нескольких взаимосвязанных, обуславливающих друг друга действий. Введение само по себе предполагает какую-то активность, динамику, а не статику. Тем самым введение представляется нам как совокупность процедурных действий – процесс.

В науке были предприняты попытки подобного рассмотрения данного вопроса. Так, ещё Ю.А. Тихомиров указывал на то, что « ... фаза введения закона в действие – не мимолётный этап, а этап тщательно выверенной и всесторонней подготовки к его реализации¹. Нужно представить введение в действие как юридический институт – комплекс юридических правил, организованных вокруг одной центральной идеи и образующих единое целое, упорядоченное в систему²; разработать механизм введения в действие нормативного правового акта³. Однако введение в действие нормативно-правовых актов рассматривалось неполно, не был раскрыт механизм введения в действие, его стадии и другие существенные вопросы. Так, действие нормативно-правового акта необходимо рассмотреть как процесс осуществления его целей и воплощения его содержания в регулируемых общественных отношений путём реализации комплекса взаимосвязанных и взаимообусловленных подготовительных, организационно-исполнительных, социально-психологических и контрольных мероприятий правового и внеправового характера.

На первый план при введении акта в действие должны выходить мероприятия по донесению не только буквы, но и смысла закона. Иначе придется согласиться с мудростью английской поговорки: «Even the best laws, when they become dead letters, are no laws» – «Даже лучшие законы, если они не применяются, перестают быть законами».

ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

М.П. Кушарова

Вопросы об административной ответственности достаточно дискуссионны и, на наш взгляд, следуют из того, что легитимное понятие административной ответственности в российском праве отсутствует, хотя понятие административного правонарушения дано в КоАП РФ. Тогда как современная правовая наука различает установление и применение административной ответственности.

¹ Тихомиров Ю.А. Действие закона. М.: Известия, 1992. С. 79.

² Бержель Ж.-Л. Общая теория права. М.: NOTA BENE, 2000. С. 311–327.

³ Там же.

Давая характеристику понятия административной ответственности, необходимо отметить, что она, во-первых, является одним из видов юридической ответственности, во-вторых, представляет собой особый вид административного принуждения.

Административная ответственность в своём первом качестве должна иметь все основные признаки юридической ответственности, а их набор и качественная характеристика зависят от того, какой концепции придерживается исследователь данных вопросов, поскольку, как верно указывает А.В. Чаянов, никакая классификация не может быть правильной, она может быть только наиболее простой или наиболее удобной с точки зрения тех заданий, которые перед ней ставятся.

Согласно современной правовой концепции вопросы административной ответственности рассматриваются в двух аспектах: «позитивном» (перспективном) и «негативном» (ретроспективном) (*Лейст О.Е.* Понятие ответственности в теории права // Вестник МГУ. Сер. 11: «Право». 1994. № 1. С. 31–37), устанавливающих в первом смысле осознание личностью собственного долга перед обществом, т.е. это общесоциальная ответственность; во втором – ответственность за поведение, противоречащее правовым нормам – это юридическая ответственность. Как уже было сказано, ответственность в позитивном смысле нельзя отнести к юридической, тем не менее нельзя не увидеть взаимосвязи между общесоциальной ответственностью и юридической. Чем выше уровень осознания личностью своего общественного долга и понимания в этом свете смысла и значения своих поступков, тем правильнее понимание юридических норм и тем реже возникает необходимость в юридической ответственности. Чем эффективнее применение юридической ответственности, тем выше чувство защищенности как отдельной личности, так и группы людей и общества в целом, тем активнее выполняются общесоциальные задачи и обязанности.

Юридическая ответственность как следствие правонарушения обладает определёнными признаками:

- а) осуждение правонарушителя со стороны государства;
- б) претерпевание им неблагоприятных правовых последствий личного, имущественного или иного порядка в результате применения к нему мер юридической ответственности;
- в) цель применения – как его воспитание и исправление, так и предупреждение противоправного поведения в обществе.

Общепризнанно в науке, что привлечение лица к юридической ответственности возможно только после всесторонней проверки всех обстоятельств совершенного правонарушения и при доказанности вины правонарушителя.

С учётом выделенных признаков юридической ответственности можно определить понятие административной ответственности как обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия личностного, имущественного или иного порядка в результате применения к нему уполномоченными на то государственными органами мер административной ответственности за совершённое им противоправное виновное деяние с целью его воспитания и предупреждения противоправного поведения в обществе. Необходимо уточнить, что мы понимаем под мерами административной ответственности, т.е. какие меры административного воздействия следует рассматривать в качестве привлечения к административной ответственности.

Меры административного принуждения, их классификация и особенности их применения в области охраны окружающей природной среды и сельскохозяйственного производства, неоднократно становились предметом острых научных дискуссий и по этому поводу высказывается множество взглядов на систему мер административного принуждения. Точки зрения всех исследователей совпадают в том, что все меры административных (взысканий) наказаний составляют самостоятельную группу, но далее их мнения на степень классификации мер значительно расходятся. Так, Д.Н. Бахрах говорит о «мерах пресечения» и «мерах восстановления», другие выделяют «административно-правовые меры социальной защиты», третьи называют «меры пресечения» и «меры предупреждения»¹.

Исходя из содержания административной ответственности и соглашаясь с позицией В.М. Манохина, мы считаем правильным деление мер административного принуждения на две группы: к первой относятся меры административных взысканий, назначаемые за совершенные правонарушения и точно установленные законом (ст. 3.2 КоАП РФ); вторая группа – иные меры административного принуждения, применяемые при отсутствии правонарушений. При этом только меры административных взысканий следует рассматривать как привлечение к административной ответственности.

Федеральным законодательством, в частности гл. 8 Кодекса об административных правонарушениях, за различные нарушения в сфере сельскохозяйственного производства, ветеринарии и мелиорации земель, предусмотрено применение к правонарушителям наложение административного штрафа на граждан в размере 300–500 руб., на должностных лиц – от 500 до 1000 руб., на юридических лиц – от 5000 до

¹ Еропкин М.И., Петров Ю.А. и др. Административное принуждение в области охраны окружающей природной среды. Л., 1985. С. 9–10.

10000 руб.; за самовольное занятие земельного участка предусматривается также административный штраф в том же размере.

Производство по делам об административных правонарушениях в сфере сельского хозяйства, природопользования и окружающей среды возбуждается и рассматривается уполномоченными на то государственными органами и (или) мировым судом.

В Новосибирской области с 2003 г. действует закон «Об административных правонарушениях в Новосибирской области» от 14.02.2003 № 99–ОЗ, в котором предусмотрена лишь одна ст. 6.1, устанавливающая применение административного взыскания в виде штрафа за потраву посевов, порчи или находящегося в поле собранного урожая сельскохозяйственных культур и повреждения насаждений.

Из анализа норм, регулирующих отношения по рассмотрению дел о привлечении к административной ответственности, как в федеральном, так и в региональном законодательстве, не совсем понятно, какие органы уполномочены налагать административные взыскания; так, в нормах гл. 10 КоАП РФ и ст. 6.1 областного закона «Об административных нарушениях в НСО» сами санкции указаны, но порядок их взыскания не установлен – полномочия административных комиссий, которым подведомственны эти дела, прописаны неопределённо, в ст. 13.5 закона НСО указано: «...в пределах предоставленных им полномочий», однако в ст. 13.6 конкретно полномочия ни должностных лиц, ни административных комиссий не прописаны, а ст. 15.2 и 15.3 указывают лишь на право составления протокола, тогда как протокол не является исполнительным документом. Вот и получается, что невозможно установить, кто же фактически имеет право привлекать к административной ответственности лиц, нарушающих права в сельском хозяйстве. Если следовать тому, что законодатель обращается к гражданскому законодателью, в части урегулирования этих вопросов, то исходя из гражданско-процессуального кодекса должностное лицо, установив нарушения в сельском хозяйстве, обязано составить протокол об этом нарушении и затем с протоколом обратиться к мировому судье о рассмотрении административного правонарушения и привлечении нарушителя к административной ответственности. Кроме того, обязанность доказывания вины правонарушителя лежит на лице, составившем протокол и обратившемся с ним в судебные органы. Однако исходя из общего смысла и принципов административного права представляется, что правильным будет предоставить полномочия органам исполнительной власти самим решать вопросы привлечения правонарушителей в сфере сельскохозяйственного производства к административной ответственности, чётко пописав их в законе. У правонарушителя имеется возможность реали-

зовать принцип равноправия сторон в гражданском праве путём обжалования в суд решений государственных исполнительных органов.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА КОМПЕТЕНТНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕЗАВИСИМЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ ЭКСПЕРТОВ

А.О. Мелешко

Независимость антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов – один из способов реализации права граждан на участие в управлении делами государства, предусмотренного ст. 32 Конституции РФ 1993 г.

Принцип компетентности экспертов закреплён в ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». К сожалению, требования к независимым экспертам, необходимые для аккредитации, закреплённые в постановлении Правительства России 2009 г. о Правилах проведения экспертизы на коррупциогенность, были явно занижены: для юридических лиц – наличие в штате не менее 3 сотрудников, удовлетворяющих требованиям к аккредитации физического лица, для последних – высшее профессиональное образование и стаж работы по специальности не менее 5 лет. То есть речь не идет о высшем юридическом образовании. Значит, эксперт вовсе не должен быть профессиональным юристом, хотя антикоррупционная экспертиза – разновидность правовой экспертизы.

В 2010 г. было принято новое постановление Правительства России об антикоррупционной экспертизе. Теперь каких-либо требований для аккредитации независимых экспертов не предъявляется вообще. Согласно данному постановлению коррупциогенными факторами, в частности, являются неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям: установление неопределённых, трудновыполнимых и обременительных требований; отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций.

Существующие ныне «требования» являются *неопределёнными*. Нет *четкой регламентации* процедуры аккредитации. Не скрывается ли здесь коррупциогенный фактор? Похоже, что само законодательство о противодействии коррупции нуждается в антикоррупционной экспертизе. Иначе аккредитация будет носить уведомительный характер.

В законе в принципе нет каких-либо требований к лицу, проводящему экспертизу. Возникает необходимость принимать подзаконные

акты с тем, чтобы устранить пробел. Но заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов является *коррупциогенным фактором*. Например, требования к экспертам содержатся в законе об экологической экспертизе, об оценочной деятельности.

Во-первых, нужно включить требования для аккредитации в закон об антикоррупционной экспертизе. Во-вторых, они должны быть четко сформулированы: наличие высшего юридического образования и опыта соответствующей работы в течение нескольких лет. В-третьих, нужна промежуточная аттестация экспертов для подтверждения их профессиональной пригодности. В-четвертых, нужно закрепить в законе процедуру аккредитации.

Представляется, что с учетом приведенных рекомендаций имеется реальная возможность исправить существующие недостатки в нормативных правовых актах об антикоррупционной экспертизе. Конечно, наиболее важным является законодательное закрепление статуса независимого эксперта, порядка его аккредитации, промежуточного подтверждения компетентности и порядка обжалования действий и решений органов, уполномоченных на аккредитацию в качестве независимого эксперта.

ПРИЧИНЫ И ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ВВЕДЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В СССР В 1930-е гг. НА ПРИМЕРЕ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА ЗАПАДНОЙ СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

Н.В. Рогалева

В качестве чрезвычайных органов управления в СССР в 1930-е гг. появились политотделы. Природа происхождения политотделов, с одной стороны, партийная, с другой – военная. Правовые основы создания и деятельности политотделов – постановления ЦК ВКП(б). Впервые на железнодорожном транспорте политотделы были созданы по постановлению ЦК ВКП(б) от 10 июля 1933 г. Они должны были способствовать «улучшению деятельности транспорта, усилению партийно-политической работы», «возглавить борьбу за четкую организацию труда, за овладение железнодорожниками новой техники и укрепление дисциплины»¹. Техничко-экономическая отсталость Советского Союза в 1920-е гг., растущая угроза новой мировой войны побуждали советских лидеров к мобилизации внутренних ресурсов для развития тяжелой

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов. М., 1984. Т. 6. С. 80.

промышленности. Большая роль в этом отводилась Западной Сибири, где нормальное функционирование стремительными темпами развивающейся тяжелой и добывающей промышленности напрямую зависело от состояния железных дорог данного региона, уровень развития которых в десятки раз отставал от остальных отраслей тяжелой промышленности. В качестве ключевых причин отставания официально объявлялись «разгильдяйство и расхлябанность, слабая трудовая дисциплина и перебои в работе транспорта»¹. Политотделы были призваны устранить эти недостатки.

Среди реальных причин появления политотделов как чрезвычайных органов управления экономические, внутри- и внешнеполитические, идеологические, кадровые и др. Наиболее важная причина – экономическая. Только за 1929–1930 гг. на ж/д транспорте произошло 1368 аварийных происшествий, погибло 477 человек, ранено 1723, прямые и косвенные убытки составили свыше 40 млн руб. Вторая по важности причина – кадровая. Костяк железнодорожных рабочих, инженерно-технических кадров был мизерным – всего 3% от требуемой нормы. Вновь приходящие кадры, в основном раскулаченные крестьяне, были не только полностью лишены профессиональных навыков, но и просто безграмотны. Причины внутри- и внешнеполитические – следствие государственно-правовой политики 1930-х гг.: построение социализма в отдельно взятой стране сопровождалось усилением административного и правового контроля над обществом, сужением гражданских прав населения через консолидацию советского общества в борьбе с врагами народа. Объективным толчком к созданию политотделов на ж/д транспорте СССР послужили также события на Дальнем Востоке в сентябре 1931 г. – так называемый Маньчжурский инцидент, сразу после которого народный комиссар путей сообщений Рухимович был освобожден от должности и вместо него был назначен Андреев. Его заместителем стал Благоднаров, Кишкин был назначен начальником транспортного отдела ОГПУ. 11 июля 1933 г. Политбюро поручило специальной комиссии «наметить начальников, заместителей и помощников политотделов дорог и районов, а также парторгов железной дороги, узлов и заводов представить на утверждение ЦК». В июле 1933 г. были назначены заместителем Народного комиссара путей сообщений Благоднаров и 10 членов новой коллегии НКПС, начальником Политуправления НКПС стал Полонский, его заместителем – Зимица и назначено 22 начальника политотделов железных дорог страны².

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов. С. 83.

² РЦХИДНИ. Ф. 17. Оп. 162. Д. 14. Л. 96, 103.

ПАРНЫЕ КАТЕГОРИИ В ПРАВЕ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Е.Г. Ростовцев

Учеными неоднократно поднималась проблема методологической оснащенности юридической науки¹. Ситуация усложняется тем, что развитие правовой формы организации общественной жизни требует от исследователей углубления теоретических знаний, использования всего методологического арсенала юридической науки. В связи с этим справедливым представляется интерес к использованию исследователями логической формы парности категории, при помощи которой «фиксируются особые внутренние связи между определенными правовыми явлениями, их противоположности, переходы и единство»².

Согласно толковому словарю прилагательное «парный» означает «составляющий с другим предметом пару»³. Парой же называются «два однородных или одинаковых предмета, употребляемые вместе и составляющие одно целое или комплект»⁴; «почему-либо взятые вместе»⁵.

Данной теме посвящено значительное количество философских трудов. На парный характер процессов и явлений объективного мира обращали внимание еще в Древней Греции (Пифагор, Платон). Классический анализ философских парных категорий (таких как «сущность» – «явление», «качество» – «количество», «причина» – «следствие» и др.) осуществил Г. Гегель. Несмотря на это, в юриспруденции данная проблематика освещена лишь в незначительном количестве работ. В связи с этим уместно высказывание А.М. Васильева, который, подчеркивая значимость для юридических исследований данной логической формы, отмечает, что «рассмотрение в теории права определенных понятий не просто как соотносимых, но и как парных категорий открывает возможности для изучения новых связей и взаимодействий в рамках противоположностей данной пары... для получения новых выводов и характеристики их единой сущности»⁶. Более того, А.В. Малько и

¹ См., например: *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 2 т. Т. 1. Элементный состав. М.: Юстицинформ, 2000. С. 11; *Керимов Д.А.* Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М.: Аванта+, 2000. С. 22.

² *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юрид. лит., 1976. С. 240.

³ *Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный*: в 2 т. Т. 2: П-Я. М.: Дрофа, 2000. С. 13.

⁴ Там же. С. 13.

⁵ *Даль В.И.* Толковый словарь русского языка. Современная версия. М.: Эксмо, 2002. С. 458.

⁶ *Васильев А.М.* Указ. соч. С. 245.

В.В. Ныркoв видят в этой специфической логической форме методологический ресурс правoведения¹.

Парными правовыми категориями являются «субъективное право» – «юридическая обязанность», «норма права» – «правоотношение», «правовые стимулы» – «правовые ограничения», «специализация законодательства» – «унификация законодательства», «материальное право» – «процессуальное право», также в качестве парных категорий можно выделить «естественное право» – «позитивное право», «законность» – «правопорядок» и др.

Несомненно, использование данной логической формы в юридической науке должно базироваться на философских знаниях. Парные правовые категории необходимо рассматривать с точки зрения их единства (общего), различия и взаимодействия.

Хотелось бы отметить, что в связи с происходящими преобразованиями, укреплением российской государственности остро стоит вопрос пересмотра правовых категорий на основе современного правопонимания, базирующегося на признании человека, его прав и свобод высшей ценностью и позволяющего раскрыть содержательные характеристики правовых явлений. Например, назрела необходимость рассмотрения категорий «законности» и «правопорядка» на основе человекоцентристского подхода. А применение в данном случае логической формы парности категорий позволит углубить теоретические знания, расширив познавательные возможности.

УСМОТРЕНИЕ В ПРОЦЕССЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН (ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ) КАК УСЛОВИЕ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

А.С. Скударнов

Решение задачи укрепления российской государственности невозможно без активно функционирующего гражданского общества, важнейшим фактором построения и функционирования которого является человек как активный правовой субъект, автономная и ответственная личность, реализующая предоставленные законом возможности.

¹ См.: Малько А.В., Ныркoв В.В. Исследование парных категорий как методологический ресурс правoведения // Теоретико-методологические проблемы права: сб. статей. М.: ИКД «Зерцало-М», 2007. С. 119.

В 2009 г. Президент РФ Д.А. Медведев в опубликованной статье «Россия, вперед!» к одним из традиционных социальных недугов нашей страны отнёс «широко распространённые в обществе патерналистские настроения. Уверенность в том, что все проблемы должно решать государство. Либо кто-то ещё, но только не каждый на своём месте. Желание “делать себя”, достигать шаг за шагом личных успехов не является нашей национальной привычкой. Отсюда безынициативность, дефицит новых идей, нерешённые вопросы, низкое качество общественной дискуссии, в том числе и критических выступлений»¹.

Сказанное в полной мере можно отнести и к правовой сфере, где зачастую преобладает мнение, сформированное в русле господствовавшего долгое время правопонимания, что для личности главное – не задумываясь повиноваться детальным властным велениям, приказам, в то время как задача законодателя – ограничивать возможность усмотрения, устанавливая четкие правила поведения и обеспечивая их исполнение возможностью государственного принуждения. Между тем возможность граждан осуществлять права и свободы по своему усмотрению, отклоняясь от заданного законодателем пути, является одним из условий совершенствования законодательства, правоприменительной практики и укрепления российской государственности.

Анализ норм действующего законодательства позволяет выделить следующие формы внешнего выражения усмотрения в процессе осуществления прав и свобод граждан и юридических лиц.

1. Конкретизация уже заданных законодателем правоотношений. Так, подавляющее большинство частноправовых норм позволяет сторонам по своему усмотрению регламентировать и конкретизировать возникающие между ними отношения (например, положения ст. 421 и 1119 ГК РФ).

2. Применение аналогии закона и установление смысла законодательства. Аналогия не создает новых норм, а как юридический инструмент помогает определить права и обязанности сторон в правоотношении, не урегулированном нормами права (или положениями иных источников права) конкретного содержания.

3. Применение факультативных норм права. В качестве примера можно привести ст. 33 СК РФ. Указанный пример показывает, что законодатель устанавливает в качестве основного правила законный режим имущества супругов, а дополнительным (факультативным) правилом выступает возможность заключения брачного договора, которым может быть изменен режим совместной собственности.

¹ См.: <http://www.kremlin.ru/news/5413>

4. Толкование права. Наглядным примером использования специальных знаний в форме экспертизы и участия специалиста является, к примеру, привлечение лиц, сведущих в области гражданского процессуального права (докторов юридических наук, профессоров Е.А. Борисовой и В.В. Яркова), по делу о проверке конституционности положения ст. 336 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан К.А. Инешина, Н.С. Никонova и открытого акционерного общества «Нижекамскнефтехим»¹.

О СИСТЕМНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СОЦИАЛЬНЫХ НОРМ

А.А. Рудаков

Идеи системности предметов и явлений формировались постепенно на протяжении длительного времени. В XX столетии с началом широкого применения в науке системного подхода разрабатывались концепции системности². Понимание универсальности, диалектической природы категории системы привело к необходимости применения системного метода к государственно-правовым явлениям. В настоящее время системный подход признаётся универсальным методом и широко используется в теоретико-прикладных исследованиях права.

При этом право видится исследователям именно как системное явление. И как любое системное явление оно наделяется особыми устойчивыми внутренними и внешними связями (законами). Фундаментальным законом права как системного явления выступает закон взаимодействия. Этот закон состоит в том, что право отражает взаимное влияние на другие регулятивные системы. Право регулирует общественные отношения во взаимодействии с иными социальными институтами, такими как мораль, обычаи, корпоративные и политические нормы, религия и др.

Итак, на какие аспекты взаимодействия обращается внимание? В-первых, речь идёт о «весе» каждой регулятивной системы в общем процессе правового регулирования. Чаще всего полемика здесь склоняется к определению превосходства одних социальных регуляторов над дру-

¹ См.: *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 1-П.*

² См., например: Bertalanffy L. von. General System Theory-A Critical Review // General Systems. 1962. Vol. 7. P. 1–20 = *Общая теория систем – критический обзор* / пер. Н.С. Юлиной; Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука: в 2 кн. М.: Экономика, 1989.

гими. В этой связи особенно показательны дискуссии относительно взаимодействия права и морали. В частности, хочется привести лишь некоторые противоположные суждения: «право есть низший предел, или некоторый минимум, нравственности, равно для всех обязательный»¹, – утверждает В.С. Соловьёв; «бытующий взгляд о некоем превосходстве морали, о якобы присущем ей первенстве в отношении права не имеет сколько-нибудь серьёзных оснований»², – отвечает С.С. Алексеев. Здесь мы имеем дело с оценкой права через призму иных институтов: в нравственном, этическом, религиозном измерениях. Безусловно, определение «веса» не только права, но и других регулятивных систем в конкретном обществе имеет огромное значение. Излишняя «увлечённость» только одним институтом при игнорировании остальных может привести к отторжению этого единственного регулятивного средства в обществе, формированию негативного отношения к нему. С точки зрения эффективности социального регулирования противопоставлять социальные регуляторы друг другу непродуктивно, ибо не один из них не способен без помощи остальных направлять людей во всё более усложняющихся общественных отношениях.

Вторым аспектом взаимодействия права и иных регулятивных систем является их взаимопроникновение друг в друга. Доминанта права здесь объясняется тем, что в государственно-организованном обществе право – это, помимо всего прочего, официальный язык общения государства с населением. А, поскольку государственная организация – это состояние большинства современных обществ, речь чаще всего идёт о правовой форме выражения и закрепления иных социальных регуляторов. В этой связи отметим два направления взаимодействия. Во-первых, в позитивном праве может закрепляться положительная оценка иных социальных регуляторов, например включение в содержание правовых норм этических, моральных постулатов, санкционирование обычаев. Во-вторых, формирование в праве отрицательного отношения к определённым нормам, например запрет исповедания какой-либо религии, вытеснение «не правильных» с точки зрения государства обычаев. В обоих случаях правотворцу следует очень бережно относиться к приданию социальным нормам правовой формы, поскольку религиозные, обычные, моральные институты весьма устойчивы во времени и, как правило, поддерживаются населением.

В качестве третьего аспекта взаимодействия права и иных регулятивных систем выделяется их взаимообеспеченность. В литературе под-

¹ Соловьёв В.С. Право и нравственность // Власть и право. Из истории русской правовой мысли. Л., 1990. С. 108.

² Алексеев С.С. Философия права. М., 2000. С. 59.

черкивается, что в современном обществе право поддерживается общественным сознанием, следование праву входит в число его ценностей¹. Однако само право является наиболее обеспеченным социальным институтом (при помощи как позитивных, так и негативных средств), и, следовательно, именно на право должна возлагаться главная роль в создании «комфортных» условий для реализации иных социальных норм.

Таким образом, право как системное явление подчиняется универсальному закону систем – взаимодействию. Оно подвержено влиянию со стороны других социальных регуляторов и одновременно само влияет на них. Это взаимодействие осуществляется между системами одного уровня (взаимодействие по горизонтали). Причем возможно взаимодействие в разных плоскостях (срезах). Так, нами были рассмотрены лишь некоторые аспекты взаимодействия в нормативном срезе, т.е. право в системе социальных норм. Возможны и другие плоскости взаимодействия, например интеллектуально-волевая, поведенческая, культурно-ценностная и др.

ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ГРАЖДАНИНУ ГОСУДАРСТВОМ. НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ФОРМ

И.А. Городилова, Т.Т. Соколова

Для большинства научных исследований, законодательной и правоприменительной практики затруднение вызывает та область отношений, где государство причиняет вред своим незаконным действием (бездействием), выступая исключительно как властвующий субъект, как сторона публично-правовой связи. По своей материальной природе право гражданина на законную правоприменительную деятельность государства относится к разряду прав, реализуемых в рамках регулятивных публичных правоотношений. В случае нарушения этого права возникает охранительное правоотношение, субъекты которого не теряют своего публично-правового статуса. Неисполнение государством обязанности действовать законно даёт право пострадавшей стороне получить справедливое публично-правовое вознаграждение за счёт казны². Охранительная публично-правовая связь играет роль юридического средства, обеспечивающего восстановление законности. Если для субъекта притя-

¹ Тарасов Н.Н. Право в системе социальных норм // Теория государства и права: учебник / под ред. проф. В.М. Корельского, проф. В.Д. Перевалова. М., 2001. С. 257.

² Елистратов А.И. Административное право. СПб., 1914. С. 328.

зания предусматривается удовлетворение в виде возмещения вреда, то это есть результат заглаживания вредных последствий, причинённых гражданину как **носителю субъективного публичного права** на законную деятельность государства.

Текущая законодательная ситуация складывается так, что фактом причинения вреда прекращается публично-правовая связь государства и гражданина. Вред, являющийся результатом ненадлежащего правоприменения, возмещается государством, как если бы он проистекал из гражданско-правовых обязательств. Государство, причиняющее вред как субъект публично-правовых отношений, возмещает его в гражданско-правовом порядке. Публичная сущность протеста гражданина против власти выхолащивается ориентирами законодателя на удовлетворение, в конечном счёте, имущественного интереса. Крайняя пагубность сложившейся ситуации состоит том, что конституционно-обоснованное притязание гражданина на возмещение вреда исключает его из механизма обеспечения законности и публичного правопорядка. Подмена публичной обязанности государства гражданско-правовым обязательством является коренной ошибкой законодателя.

По мнению авторов, роль существенного препятствия в адекватной реализации конституционного публичного права на возмещение вреда, причинённого государством, как ни парадоксально, играет практика Конституционного Суда РФ. Если не утруждать себя непростыми вопросами разграничения публичных и частных начал в праве, то вполне понятна юридическая позиция, в соответствии с которой поддерживается принцип универсальности гражданско-правовых средств. Суд не подвергает сомнению правильность законодательной установки, в соответствии с которой отношениям, имеющим публично-правовое происхождение, придаётся исключительно цивилистическая окраска. Положения ст. 1069 и 1070 ГК РФ он рассматривает как исчерпывающие «материальные правовые гарантии защиты прав граждан и юридических лиц от незаконных действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц, вытекающие из статьи 53 Конституции Российской Федерации»¹. Гражданско-правовые средства понуждения государства возместить вред не могут рассматриваться как надлежащая юридическая гарантия реализации предусмотренного ст. 53 Конституции РФ публично-правового статуса гражданина. Суд упускает из внимания то, что гражданин, будучи поставленным в положение однопо-

¹ Пункт 2 Определения Конституционного Суда РФ от 4 июня 2009 г. № 1005-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Уния" на нарушение конституционных прав и свобод статьями 1069 и 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации».

рядкового с органом власти участника гражданского оборота, лишается возможности использовать преимущества публично-правовых механизмов защиты прав на законную деятельность государства.

Обращает на себя внимание дуализм позиции законодателя, который случаи незаконности действий (бездействия) органа власти, не повлекшие причинение вреда, относит к делам, вытекающим из публично-правовых отношений. Несмотря на то, что указанная категория дел охватывается гражданско-процессуальным порядком, в этом порядке создаются специальные юридические условия, учитывающие неравноправное положение сторон как участников публично-правового отношения. Суд восполняет подчинённое положение гражданина в отношениях с государством, руководствуясь соображениями обеспечения судебного контроля за соблюдением законности органами государства. Это обуславливает активную процессуальную роль суда и введение отдельных ограничений в реализацию принципа диспозитивности. Если вред не оценивается с учётом публичности причин его происхождения, то он приобретает гражданско-правовое значение. В рамках процессуальной конструкции спора о праве, в отличие от заявительного производства, становится очевидной уязвимость позиции потерпевшего гражданина. Начало процесса осложнено решением непростых для предъявителя иска вопросов определения ответчика. Эта ситуация порождена нормами гражданского права, которые по своей роли в правовом регулировании должны были бы непосредственно определить, к кому обращается требование о возмещении вреда. В условиях, когда законодательство не регламентирует этих отношений, ведущая роль отводится юридическим средствам правоприменительного происхождения. Разъяснительная позиция высших юрисдикционных органов выводится из правил ст. 16, 1069 и 1070 ГК РФ, в соответствии с которыми вред подлежит возмещению за счёт казны. Исходя из материально-правовых предписаний ст. 1071 ГК РФ, в соответствии с которыми от имени казны выступают финансовые органы, суд высказывает суждение: «При предъявлении исков к государству о возмещении вреда от имени казны РФ в качестве ответчика выступает Министерство финансов РФ (ст. 1071 ГК РФ)»¹. Складывается парадоксальная ситуация, в соответствии с которой Минфин РФ выступает в качестве ответчика, а причинитель вреда может быть только формально включён в процесс как третье лицо. Тем самым орган государства, допустивший незаконные действия, наделяется своего рода судебным иммунитетом. В то время как гражданский

¹ *Обзор* законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за 3-й квартал 2008 г. (утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 5 декабря 2008 г.) // <http://www.supcourt.ru>

процесс связан с рассмотрением обстоятельств, выясняющих незаконность действий причинителя вреда, доказывание истцом оснований вреда становится весьма обременительной процессуальной обязанностью.

Системное толкование норм, содержащихся в ст. 1069 и 1070 ГК РФ, выявляет дискриминационные положения, нарушающие конституционный принцип юридического равенства граждан (ст. 19). В силу п. 1 ст. 1070 ГК РФ приоритет признаётся за гражданами, пострадавшими от незаконных действий органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. Таким гражданам вред возмещается в полном объёме, независимо от вины соответствующих должностных лиц. Вследствие этого в процессе разбирательства по данной категории дел истец освобождается от обязанности доказывания вины органа государства. Репрессивный характер фактов незаконной деятельности органов государства побудил законодателя опосредованно учесть публично-правовую природу данных отношений.

Использование исковой формы по делам о возмещении вреда, причинённого незаконными действиями государства, обнаруживает свою несостоятельность по многочисленным параметрам. По глубинному смыслу конституционных положений порядок возмещения вреда, причиненного государством, целесообразно подчинить средствам административного юрисдикционного процесса.

О ЗНАЧЕНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ В НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

А.Л. Тен

В связи с тем, что экономическая активность в любом государстве сталкивается с целым рядом трудностей, которые не могут быть преодолены одними рыночными механизмами, государство вынуждено осуществлять заботу о создании хозяйственной инфраструктуры, нивелировать перекосы, периодически возникающие в экономике. Именно поэтому предпринимательство в частности и экономическая система в целом в большой степени формируются под влиянием правовых норм, значительная часть которых имеет административно-правовую природу. Абсолютно все современные государства так или иначе осуществляют управление экономикой¹. Теоретическими базами для этого служат положения отдельных экономических школ и концепций, разработанных

¹ Абалкин Л.И. Курс переходной экономики. М., 1997. С. 107–112.

ных в рамках экономической теории. Порой имеют место случаи, когда в экономической политике государства применяются взаимоисключающие методы экономического управления, разработанные в рамках резко дискутирующих между собой экономических концепций.

Встречаются также разногласия правового характера относительно юридической природы государственного регулирования экономики. Доминирующим мнением в отечественной правовой науке является признание всех форм публично-правового воздействия на экономику со стороны органов исполнительной власти административно-правовым регулированием в рамках отрасли административного права. Аналогичная позиция отмечается и в юридической науке англо-саксонских государств. Тут основными направлениями административно-правового регулирования экономики названы защита конкуренции, лицензирование, регулирование ценообразования, торговли, развитие транспорта и связи. При этом в отечественной науке административного права делается акцент на изучение полномочий регулирующих органов государственной власти, а в англо-саксонское правоведение основное внимание уделяет вопросам защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. В отечественном правоведении имеется также мнение о том, что названное воздействие относится к так называемым вертикальным отношениям, регулируемым нормами самостоятельной отрасли предпринимательского права¹.

Иной самостоятельный подход обнаруживается в праве континентальной Европы. В Германии, Франции, Австрии и некоторых других широко распространено мнение о том, что в них сформировалась самостоятельная отрасль хозяйственно-административного права². При этом возможны иные её наименования. Так, Э.В. Талапиной отмечается такой термин, как «публичное экономическое право»³. Дисциплина «публичное экономическое право», которая преподается сейчас во французских университетах, включает следующие вопросы: экономическая администрация; планирование, региональное и территориальное развитие; денежная и финансовая политика; государственная поддержка экономического развития; ценовая политика и конкуренция; внешняя торговля; публичный коммерческий сектор⁴.

В современной Германии выделяется право в сфере экономики как самостоятельная правовая отрасль, что самими авторами называется методологической условностью. В состав права в сфере экономики вхо-

¹ См., например: *Лантев В.В.* Хозяйственное право – право предпринимательской деятельности // Государство и право. 1993. № 1. С. 37.

² *Штойбер Р.* Хозяйственно-административное право. М., 2008. С. 2.

³ *Талапина Э.В.* О публичном экономическом праве // ЖРП. 2004. № 7. С. 45.

⁴ Там же. С. 39.

дят хозяйственное право (право экономики), торговое, предпринимательское, корпоративное право, право концернов и картельное право¹.

Несмотря на несомненное значение административного права как регулятора экономических отношений, пока не удается провести четкую границу между ним и другими отраслями права. Более того, в отечественной юридической науке нет внятной дискуссии по проблемам и содержанию административно-правового регулирования экономики как относительно целостного явления. Имеют место лишь исследования отдельных методов административно-правового регулирования экономики либо особенности регулирования в некоторых отраслях экономики.

Обстоятельствами, влияющими на текущее состояние дискурса, являются следующие:

- административно-правовое регулирование экономики тесно связано с такими науками, как экономическая теория и государственное управление. При этом возникает ряд проблем концептуального характера, когда отдельные исследователи заимствуют терминологию и методологию экономических наук в сугубо правовую материю. Например, часто используется деление методов государственного регулирования экономики на прямые и косвенные, на административные и экономические². Хотя правовая наука не позволяет найти для такой классификации достаточно убедительных критериев;

- административно-правовое регулирование экономики с точки зрения предмета и метода административного права как самостоятельной отрасли права теоретически должно регулировать все виды экономических отношений с участием государства в лице органов исполнительной власти с использованием императивного метода правового регулирования. Однако в силу недостаточной четкости границ между отраслями права, с одной стороны, и в связи с традициями в разделении российского права на отрасли, с другой, целый ряд направлений публично-правового регулирования признается предметом регулирования других отраслей права, также признаваемых самостоятельными. Так, выделяют отрасли финансового, экологического и таможенного права. Некоторые ученые признают аграрное право как самостоятельную отрасль, применяющую императивные инструменты воздействия на поведение субъектов в аграрных правоотношениях³;

- административно-правовое регулирование экономики – это быстро развивающаяся подотрасль административного права. Юридическая наука во многих случаях не поспевает за изменениями в зако-

¹ См.: *Жалинский А., Рерихт А.* Введение в немецкое право. М.: Спарк, 2001. С. 435–436.

² *Шишкин С.Н.* Государственное регулирование экономики. М., 2010. С. 33.

³ *Быстров Г.Е., Козырь М.И.* Аграрное право. М., 1997. С. 6–15.

нодательстве и занимается зачастую простым комментированием правовых новелл.

Эти обстоятельства обуславливают нужду в определении границ административно-правового регулирования экономических отношений, а также в создании четко определенной методологии правовых исследований в данной сфере. В настоящее время ко многим аспектам административно-правового регулирования экономики применяется нормативистский подход, когда нормы права толкуются на основе критериев сугубо нормативного характера. Пользу этого подхода отрицать нельзя, но опора на чистый позитивизм приведет к игнорированию диалектической взаимосвязи между правом и экономикой. А это, в свою очередь, снизит эффективность правового регулирования. Сравнивая уровень научной разработанности вопросов административно-правового регулирования экономики, например, с вопросами организации системы исполнительной власти, государственной службы, административной ответственности, следует констатировать несомненную теоретическую отсталость первых. Исследование принципов и методов административно-правового регулирования экономики поэтому должно стать одним из приоритетных направлений науки административного права.

К ВОПРОСУ О РОЛИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

И.В. Тепляшин

В ФЗ РФ «О противодействии коррупции» в перечне мер по профилактике коррупции закреплены такие меры, как формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. Это создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества¹. Законодатель соглашается с тем, что при наличии у граждан высокого уровня правовой культуры и инициативы в первую очередь происходит совершенствование качества правотворчества и реализации норм права, ограничение произвола со

¹ См.: Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273 –ФЗ // Рос. газета. 2008. 30 дек.

стороны государственной власти, установление надлежащей регламентации деятельности органов власти при выполнении ими своих задач и функций.

Сегодня в правовой жизни России пристальное внимание следует обратить на такой способ механизма противодействия коррупции, как общественное присутствие, участие в этом процессе граждан государства. Здесь следует констатировать наличие только фрагментарного законодательного закрепления правового статуса данных граждан. Но консолидированная позиция правотворца и научного сообщества по данному вопросу только формируется.

Представляется, что институт общественного участия в механизме противодействия коррупции может осуществляться в следующих трех основных формах:

1. Непосредственно участие граждан в противодействии коррупции путем включения их в соответствующие антикоррупционные комиссии. Особого внимания заслуживают комиссии с участием представителей гражданского общества, осуществляющих принятие, прежде всего на федеральном уровне, соответствующих антикоррупционных нормативных и правоприменительных актов, их изменения и отмены. Это комиссии, формируемые при органах государственной власти России, в состав которых, помимо чиновников и государственных служащих, включаются представители гражданского общества. Также к первой группе следует отнести альтернативные государственным экспертные агентства, формируемые из представителей гражданского общества, цель которых – анализ качества соответствующих законов и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления через призму общественных потребностей и стремлений современного гражданского общества. В современной ситуации следует повысить внимание к подобным организациям. Здесь также можно говорить о комиссиях, принимающих решение о коммерческой деятельности гражданского служащего после своей отставки. Формирование подобных комиссий предусмотрено Указом Президента РФ от 21 июля 2010 г.¹ Важно понять, что такое включение граждан в подобную деятельность должно быть нормативно выверенным и социально гармонизированным.

2. В рамках второй формы участия граждан в механизме противодействия коррупции можно говорить о включении этих лиц в отдельные процедурные мероприятия, которые только косвенно способны повлиять на коррупционную обстановку в системе государственного меха-

¹ См.: *Федеральный закон Российской Федерации «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» от 21 июля 2010 г. № 925 // Рос. газета. 2010. 23 июля.*

низма. Здесь следует обратить внимание на возможность участия граждан в работе органов государства. Это, например, присяжные заседатели, которые имеют важное значение в механизме работы судебных органов. Либо это представители гражданского общества, участвующие в работе различных конкурсных комиссий. Сегодня предлагается ввести институт общественных помощников, особенно по линии надзора за исполнением законодательства. Так, эти люди, не принимая процессуальных решений, могут быть, например, помощниками прокуроров на общественных началах¹.

3. В рамках третьей формы речь должна идти о формировании идеологии общего нетерпимого отношения граждан и общества в целом к коррупционным проявлениям в функционировании государственного и муниципального механизмов. Это, например, оказание государственной поддержки в формировании и деятельности общественных объединений, созданных в целях противодействия коррупции. Проведение мероприятий, направленных на антикоррупционное образование и пропаганду. Частично эта работа также может быть возложена на представителей гражданского общества с предоставлением последним особых организационно-правовых средств (возможностей) при выполнении подобных задач.

Безусловно, могут быть приведены и иные примеры форм участия представителей гражданского общества в механизме противодействия коррупции. Обозначенные формы характеризуют структуру, содержание и задачи деятельности антикоррупционных комиссий. Содержание работы подобных комиссий, характер принимаемых решений в определенной мере обрели бы социальное значение, подчеркнули степень общественного доверия в отношении деятельности органов власти, что, безусловно, является важным принципом не только эффективного антикоррупционного механизма, но и устойчивой модели политической системы современного российского общества.

ОБ ОСНОВНЫХ АСПЕКТАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КАТЕГОРИИ «ИСТИНА» В СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ И ПРАКТИКЕ

В.В. Тихонова

Одним из основных условий эффективности исследований государственно-правовых явлений и процессов и внедрения их результатов

¹ См.: Судите по делам. Генеральный прокурор Юрий Чайка ответил на вопросы журналистов и читателей газеты // Рос. газета. 2010. 8 июля.

в практику является объективно точное, корректное использование философских законов, категорий, понятий. Игнорирование этого условия приводит к серьёзным ошибкам, односторонности выводов и иным негативным последствиям.

Это можно продемонстрировать отношением представителей современной юридической науки к фундаментальной философской категории – категории истины. С одной стороны, теоретическое и практическое значение установления истины в анализе правовых явлений и процессов является общепризнанным, а с другой – неразработанность разных аспектов использования данной категории, фактическое игнорирование как в теории, так и на практике остаются существенными факторами острой дискуссионности решения многих задач. Подтвердим это на примере трёх основных аспектов значимости истинностного подхода.

Первый аспект связан с методологией познания реальной социально-правовой действительности и отражения его результатов в системе понятий и категорий. Этот аспект соответствует классическому философскому пониманию истины как правильного, точного отражения действительности в мысли, проверяемой, в конечном счёте, при помощи критерия практики. Аксиомой современной юридической теории является положение, обоснованное А.М. Васильевым: при оценке юридических понятий на первый план всегда выходит вопрос о том, насколько верно, адекватно, объективно отражено в нём осознание действительности¹. Однако умозрительный, формально-догматический подход в разработке многих научных понятий сохраняется в современной юриспруденции (например, в разработке таких понятий, как правовая система, образ права, правовой вакуум и других). Распространение такого подхода получило своё объяснение и оправдание: недостатки умозрительного подхода в теории права преодолеваются социологией права, для которой познание и анализ действительности является назначением, позволяющим эмпирически раскрыть и дать максимально полную и объективную картину этой реальности². Едва ли верно противопоставлять эмпирический и умозрительный подходы в правовых исследованиях; их диалектическое единство как двух уровней мышления, граница между которыми весьма условна, открывает верный путь к познанию правовых явлений и процессов.

Вопреки распространённому в философии выводу о том, что категория истины является свойством оценки, суждения, но не свойством

¹ Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки категорий права. М., 1976. С. 81.

² Там же. С. 151.

изучаемого объекта, в юридической науке категория истины нередко используется для оценки конкретных правовых явлений. Так, в последней трети XX в. получила значительное развитие доктрина истинности юридических норм, что представляется достаточно оправданным с учётом своеобразия природы правовых явлений, их объективно-субъективного характера.

Понимание истинности нормы права как одного из объективных свойств, выражающего меру способности её содержания служить отражением общественного бытия, а именно – деятельности граждан и их объединений¹, сохраняющее острую дискуссионность, выдвигает в качестве одной из актуальных задач современной юридической науки анализ факторов, от которых зависит истинность нормы, что особенно важно с точки зрения анализа эффективности права.

Не менее значимым для теории и практики является использование категории «истина» для характеристики правоприменительной деятельности и оценки качества принимаемых решений. Доказано усилиями представителей общей теории права и процессуальных наук, что качество правоприменения непосредственно зависит от реализации принципа объективной истины как выраженного в праве требованию, согласно которому решение правоприменительного органа должно максимально полно и точно соответствовать реальной действительности². Остаётся дискуссионным вопрос о том, является ли установленная судом и другим правоприменителем истина абсолютной или относительной. Представляется достаточно убедительным вывод С.С. Алексеева, согласно которому истина по юридическому делу представляет диалектическое единство абсолютной и относительной истины³.

Задача повышения эффективности правоприменения требует обеспечения реализации требований принципа объективной истины во всех видах применения права, независимо от статуса субъекта применения; необходимо уточнение соотношения абсолютной и относительной истины, объективной и субъективной.

Рассмотренные аспекты категории «истина» не исчерпывают всего многообразия её теоретической и практической ценности. Поэтому обоснование и анализ истинностного подхода в исследовании государственно-правовых явлений и процессов являются ключевыми задачами философии права и всей современной юридической науки.

¹ *Нормы советского права. Проблемы теории* / под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. 1987. С. 130.

² *Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т.* М.: Юрид. лит., 1981. Т. 2. С. 321.

³ Там же. С. 326.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПТАЦИИ ГРАЖДАНСТВА В РОССИИ (1920–1922 гг.)

Е.В. Щербакова

В результате войн и революций начала XX в. в России сложились категории населения, чей правовой статус, в том числе гражданская принадлежность, требовали скорейшего определения, невзирая на общественно-политический кризис и экономическую блокаду. Заключенный 3 марта 1918 г. Брест-Литовский мирный договор предписывал «незамедлительное очищение от русских войск и русской Красной гвардии» территории Украины, Финляндии, Эстляндии и Лифляндии¹, что послужило предпосылкой к отделению от государства значительных частей его западной территории и образованию независимых государств-лимитрофов (от лат. *Limiterphus* – пограничный) – Литвы, Латвии, Эстонии, Финляндии, Польши. Одновременно с образованием «окраинных» государств возникла проблема установления гражданства рожденных на этих территориях, но оказавшихся за их пределами лиц.

Между Советским правительством и правительствами новых государств в течение 1920–1922 гг. были заключены договоры, предоставившие право оптации (выбора) гражданства, которое, согласно нормам международного права, выработанным мировым сообществом, предоставляется населению территорий, переходящих от одного государства к другому.

Первым был подписан 2 февраля 1920 г. в городе Юрьеве мирный договор между Россией и Эстонией, который положил в основание определения гражданства факт рождения лица на территории данного государства. «Лица, которые сами или их родители были приписаны к общинам или сословным учреждениям на территории, ныне составляющей Эстонию, т.е. лица “эстонского происхождения”, проживающие на территории России, могли оптировать эстонское гражданство», – гласила ст. IV договора². В свою очередь, лица не эстонского происхождения, достигшие восемнадцати лет и проживавшие на территории Эстонии, могли оптировать российское гражданство. Похожие нормы

¹ *Мирный договор между Россией, с одной стороны, и Германией, Австро-Венгрией, Болгарией и Турцией – с другой (3 марта 1918 г.)* // Документы внешней политики СССР (далее ДВП СССР). М., 1959. Т. 1. С. 122.

² *Мирный договор между Россией и Эстонией (2 февраля 1920 г.)* // ДВП СССР. Т. 2. М., 1958. С. 342.

содержали и принятые в течение 1920 г. мирные договоры с Латвией¹, Литвой² и Финляндией³.

Особые условия были прописаны в договоре между Россией и Украиной, с одной стороны, и Польшей – с другой, от 18 марта 1921 г. Оптировать российское или украинское гражданство, согласно ст. VI, могли все лица, находящиеся на территории Польши. Польское гражданство, кроме обычных категорий, указанных в других договорах, могли также оптировать потомки участников национальных движений XIX в. и подданных бывшей Речи Посполитой (не далее третьего поколения), подтвердивших «своею деятельностью, употреблением польского языка как разговорного и воспитанием своего потомства свою приверженность к польской нации»⁴.

Таким образом, основной законодательной базой правового регулирования оптации гражданства в начале 1920-х гг. являлись нормы мирных договоров и соглашений. Они предоставили всем желающим возможность сделать добровольный выбор гражданства путем подачи заявления. Россия, признав суверенность, независимость и самостоятельность государств-лимитрофов путем добровольного отказа от всяких суверенных прав, которые принадлежали России в отношении данных государств, признала и права на национальное самоопределение каждого гражданина. Решая проблему оптации иностранного гражданства, Россия исходила из принципа строгой взаимности, придерживаясь идеи о равноправии государств, которые вступили с ней в международные отношения.

ЭВОЛЮЦИЯ СОДЕРЖАНИЯ КАТЕГОРИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО РОССИЙСКОМУ ПРАВУ

А.А. Чендырев

В настоящей статье автором рассматривается такой актуальный вопрос общей теории права, как эволюция содержания категории юридической ответственности.

¹ *Мирный договор между Россией и Латвией (11 августа 1920 г.)* // ДВП СССР. Т. 3. М., 1959. С. 107.

² *Мирный договор между Россией и Литвой (12 июля 1920 г.)* // ДВП СССР. Т. 3. М., 1959. С. 32.

³ *Мирный договор между Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой и Финляндской Республикой (14 октября 1920 г.)* // ДВП СССР. Т. 3. М., 1959. С. 270.

⁴ *Мирный договор между Россией и Украиной, с одной стороны, и Польшей – с другой (18 марта 1921 г.)* // ДВП СССР. Т. 3. М., 1959. С. 624.

Юридическая ответственность как логическое завершение любой противоправной деятельности являлась и является предметом дискуссии в юридической науке. Одним из краеугольных камней, относительно которого высказывались порой прямо противоположные суждения, является вопрос о содержании юридической ответственности.

Формирование современных рыночных отношений, распространение в сферах, традиционно регулируемых государственно-властными методами, экономических механизмов воздействия на участников соответствующих правоотношений соответственно наполняют новым содержанием традиционные институты права. Не является исключением и институт юридической ответственности. Все это ставит новые задачи перед общей теорией права и отраслевыми юридическими науками в свете проблем юридической ответственности.

Следует согласиться с мнением о том, что существо юридической ответственности полноценно раскрывается негативной концепцией в виде отрицательной реакции государства на совершённое лицом противоправное деяние, выражающееся в обязанности правонарушителя претерпеть предусмотренные законом неблагоприятные последствия за противоправное поведение. Указанные обязанности могут носить как карательный, так и правовосстановительный характер, однако в обоих случаях являются негативными для правонарушителя или лица, которое в соответствии с законодательством обязано нести ответственность вместо него¹.

Однако само существо применяемых мер и характер неблагоприятных последствий правонарушителя изменяется. Так, к примеру, может быть названа корпоративная ответственность, имеющая место в рамках саморегулирования строительной, аудиторской деятельности. Ее характерными особенностями будут выступать как порядок, так и характер накладываемых в итоге на нарушителя санкций. В данном случае деликтоспособность одного субъекта права может распространяться на поведение других лиц даже при сохранении ими собственной деликтоспособности. Также указанное правовое воздействие поведения одного субъекта на деликтоспособность другого проявляется при установлении ответственности публично-правовых образований за поступки представляющих их лиц.

И это вполне объяснимо. Автор придерживается позиции, высказанной Н.В. Витруком, о том, что сущностные характеристики феномена ответственности генетически определяются экономическими, политическими, культурными и иными зависимостями, складывающимися в процессе про-

¹ *Гарипов Р.Ф.* Деликтоспособность как правовая категория: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2010. С. 12–14.

изводственной, духовной и иной деятельности человека, в процессе становления и развития системы общественных отношений¹. Представляется, что новообразованные конструкции применительно к содержанию категории юридической ответственности в полной мере отражают суть функционирующей политической системы общества на конкретном историческом этапе. Поэтому законодательство должно быть своевременно изменено и реформировано в сторону развития и совершенствования так называемых новых видов юридической ответственности, а само ее определение – пересмотрено относительно изменившихся правовых реалий.

ПОНЯТИЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ЗАКРЫТОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

С.Х. Крамарченко

В целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства федеральным законом допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях. Речь идет о закрытых административно-территориальных образованиях.

Во времена Советского Союза такие населённые пункты были строго засекречены: даже гражданам СССР, не имеющим права доступа к секретной информации, недоступны были не только въезд в эти населённые пункты или данные об их местоположении, но даже и их названия, их жителям не разрешалось рассказывать о том, где они живут. Население закрытых административно-территориальных образований при подсчёте статистики «размазывалось» по другим населённым пунктам или приписывалось к крупным городам – областным центрам. Закрытые административно-территориальные образования чаще всего и назывались как районы городов: Челябинск-40, Томск-7, Красноярск-26 и т. д. При этом для большей конспирации номера домов в таких городах часто начинались с крупных чисел, как бы продолжая улицы в «городах приписки», то же было с номерами школ, номерами маршрутов общественного транспорта и т.п.

В качестве компенсации за сложности, связанные с проживанием в закрытых городах, в советское время в них было лучше налажено снабжение, были в свободной продаже многие товары, которые в открытых населённых пунктах были дефицитом. Уровень благоустройства горо-

¹ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М.: НОРМА, 2009. С. 24.

дов также был выше среднего, были лучше развиты социальная сфера и сфера обслуживания. Из-за барьера, препятствующего свободному перемещению, в закрытом административно-территориальном образовании был значительно низок уровень преступности.

После распада СССР список закрытых административно-территориальных образований был рассекречен и их перечень утверждён специальным законом России, который был принят в 1992 г. и затем несколько раз изменялся. Вместо цифровых обозначений города получили отдельные названия.

Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты (далее предприятия и (или) объекты), для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающей специальные условия проживания граждан¹.

По сегодняшний день закрытые административно-территориальные образования огорожены заборами с колючей проволокой и снабжены охраной, а для их посещения необходимо получить специальный пропуск, указав цель посещения.

Границы таких образований устанавливаются Указом Президента РФ и могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации и районов, входящих в их состав (см., например: Указ Президента Российской Федерации от 9 ноября 2006 г. № 1258 «Об утверждении границ закрытого административно-территориального образования – поселка Сибирского Алтайского края»). Это вызвано тем, что объекты, находящиеся на территории закрытого административно-территориального образования, представляют как потенциальную угрозу для экологии, так и интерес для спецслужб различных стран. Специальные объекты такого рода традиционно строились по возможности в местах, наиболее отдаленных от любых поселений.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам:

- установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам;

¹ *Статья 1 Закона РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. 20 авг.*

- определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования;
- обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

Решения по всем указанным вопросам принимаются Правительством Российской Федерации.

ЦЕННОСТИ ПРАВА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕННОСТИ: СООТНОШЕНИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Н.А. Бабенко

В правовой науке признаются тесно связанными ценности права и политики, которые непосредственно взаимодействуют и влияют друг на друга. Уровнем и типом взаимоотношения указанных ценностей определяются характеристика и признаки государственности.

С.С. Алексеев определяет ценности права как «выражение и олицетворение свободы и активности людей на основе упорядоченных отношений и в соответствии со справедливостью, необходимостью согласования воли и интересов различных слоев населения, социальных групп, отдельных индивидов»¹.

По мнению М.С. Кагана политическими ценностями являются, «духовные силы, объединяющие множество людей независимо от того, знакомы ли они... и противопоставляющие каждое множество другим, имеющим иные политические идеалы и программы»².

Как видно из представленных определений, ценности права более гуманны, ориентированы на объединение и сохранение единства общества. Политические же ценности применяются с целью захвата, удержания и усиления власти, то есть в интересах государства.

Возникают ценности права при взаимодействии государства и общества, чаще всего в процессе регулирования общественных отношений и разрешения социальных конфликтов. Систему правовых ценностей дополняет система ценностей политических, таких как политическая свобода и ответственность, патриотизм, мир и международное сотруд-

¹ Алексеев А.А. Право: азбука-теория-философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 345.

² Каган М.С. Философская теория ценности. СПб., 1997. С. 100.

ничество. Однако ценности права и политические ценности дополняя друг друга, не совпадают, как это видится некоторым авторам.

Ценности права зарождаются до возникновения правовой нормы, в которой ценность формально закреплена. В процессе применения норм могут появляться новые ценности. Под воздействием ценностей права должны возникать нормы для их реальной и полной реализации в жизни на благо общества или отдельным социальным группам.

Политические ценности «рождаются на социально-психологическом уровне общественного сознания, как общие для макрогруппы черты характера, классового самосознания, и формулируются на идеологическом уровне теоретиками»¹. Они дают жизнь политико-правовым нормам, оказывают влияние на формирование государства и государственных институтов. Политические ценности играют в развитии человечества двойственную роль – одновременно объединяют и разъединяют, так как укрепляют единство какой-то одной части человечества, разрушая его целостность.

Вместе с тем не все политические ценности формализованы в праве. Так, институт лоббирования или ведения политических дебатов не имеет нормативного закрепления.

Рассматривая генезис политических и правовых ценностей, можно наблюдать следующее. Для возникновения политических ценностей необходима воля политической группы и дальнейшая теоретическая разработка. Ценности права возникают спонтанно в обществе, исходя из определенных жизненных ситуаций, и в научном доказательстве причин возникновения не нуждаются.

В результате взаимодействия правовых и политических ценностей возникают политико-правовые нормы, которые концентрируются в основном в государственном (конституционном) праве. При возникновении идеи и при написании текста таких норм определяющее значение имеют политические ценности, которые иногда могут оправдывать насилие. Так, политические ценности определяют характер государственности.

Поскольку государственное право непосредственно воздействует на характер национальной правовой системы, то политические ценности определяют в значительной степени правовую жизнь.

Развитие государственности происходит через определенные этапы. В прошлом доминировали политические ценности, в то время как различные институты и ценности права не находили своего развития. В дальнейшем происходит постепенное увеличение и признание правовых начал в способах и формах осуществления государственной власти.

¹ Каган М.С. Философская теория ценности. СПб., 1997. С. 100.

Общая тенденция развития правового государства заключается в том, что ценности права занимают все большее место в аксиосфере общества за счет вытеснения ценностей политических. Таким образом, сочетание ценностей права и политических ценностей является основой для гармоничного развития российской государственности.

В настоящее время в связи с интеграционными процессами происходит активное взаимопроникновение и взаимообогащение ценностей права и политических ценностей. Эта интеграция происходит благодаря тесному сотрудничеству всех социальных институтов, но в первую очередь в процессе формирования правового государства.

Б.Н. ЧИЧЕРИН ОБ ОТНОШЕНИИ ГОСУДАРСТВА К ЦЕРКВИ

А.М. Дегтярева

Исследование проблемы взаимоотношений церкви и государства в историко-правовом аспекте для определения на этой основе их оптимальной модели является важной задачей современной юридической науки. В связи с этим несомненный интерес представляют взгляды на государственно-конфессиональные отношения выдающегося русского правоведа, историка политической мысли Б.Н. Чичерина (1828–1904).

Говоря о положении церкви в государстве, Чичерин отмечает четыре возможных системы: 1) теократия, или подчинение государства церкви; 2) господствующая церковь; 3) признанные церкви; 4) церкви терпимые.

Теократия есть господство религиозного союза над государственным, что противоречит существу обоих, ибо нравственно-религиозное начало становится здесь принудительным, а государство подчиняется внешней для него власти.¹

Господствующая церковь. Здесь государство оказывает преимущественное покровительство одной церкви; остальные только признаны или терпимы, или даже вовсе не терпимы. Оставаясь нравственно-религиозным союзом, господствующая церковь, в качестве политической корпорации вводится в состав государства и получает в нем привилегированное место. Основанием для этого служит то, что известное вероисповедание, исторически сросшееся с жизнью народа, признается существенным государственным интересом; в нем государство ищет нравственную опору.

¹ См.: Чичерин Б.Н. Философия права. СПб.: Наука, 1998. С. 232.

Привилегии, даруемые господствующей церкви, могут состоять в ограничении гражданских и политических прав лиц, принадлежащих к другим исповеданиям. Она одна получает право пропаганды. Иногда запрещается переход из господствующей церкви в другие. При смешанных браках вероисповедание детей определяется не волей родителей, а привилегией господствующей церкви. Политические привилегии такой церкви могут выражаться в участии в обсуждении государственных вопросов, в общественной благотворительности, в воспитании. Чем выше политическое положение церкви, чем более она входит в состав государственного организма, тем значительнее должны быть и права государства. Поэтому здесь неизбежно господствует система опеки¹.

Каким бы ни был интерес государства, а с признанием свободы совести коренным правилом является то, что государство не имеет права вмешиваться в эту не принадлежащую ему область.

Признанные церкви. В этой системе государство оказывает одинаковое покровительство всем церквям, которые получают значение государственных корпораций. Государство видит в них существенный интерес известной части народонаселения, дает им защиту, пособия, права, даже участие в управлении, но не привилегированное положение. Признанные церкви могут существовать и совместно с господствующей. Так, например, в Российской империи рядом с господствующей православной церковью были признаны католическая, протестантская, еврейская и магометанская, каждая со своим законным устройством и официальным положением.

Признанные церкви, не будучи так тесно связаны с государством, могут пользоваться большей автономией. Однако и здесь может быть установлена или система опеки, или система свободы, что определяется не столько юридическими началами, сколько политическими соображениями.

Терпимые церкви. В этой системе церковь теряет характер государственной корпорации и остается частным союзом. Государство не обязано терпеть сект безнравственных или отрицающих государственную власть. Однако, за этими исключениями, всякое вероисповедание должно быть терпимо, в силу свободы совести. Эти частные религиозные союзы подчиняются общим законам о собраниях и товариществах. Они подвергаются или системе предупреждения, или системе пресечения. В первом случае требуется предварительное разрешение собраний, во втором – устанавливаются только общие условия, при которых разрешаются собрания.

¹ См.: Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М.: Зерцало, 2006. С. 307.

Государство может признать религиозную общину в качестве частной корпорации, если она утвердилась как прочный союз, имеющий довольно значительное число последователей. Вследствие этого союз становится юридическим лицом, но с частным характером, без государственного значения. Государство не дает церкви никакого пособия, не вмешивается в ее устройство и управление, но предоставляет ей юридические права и оказывает юридическую защиту.

Таким образом, рядом с господствующей церковью допускаются церкви признанные и терпимые. Обе последние системы могут существовать и без господствующей церкви. По своей идее система господствующей церкви, полагает Б.Н. Чичерин, имеет преимущества перед всеми другими. Однако она таит известную опасность для свободы совести, поскольку господствующая церковь, стараясь не допустить чужого соперничества, может стать нетерпимой и притеснительной. Кроме того, покаясь на своих привилегиях, она легко погружается в рутину, утрачивая свое нравственное влияние. Только полная свобода вероисповеданий может противодействовать этому злу.

В Новейшее время, с развитием начала свободы, церковь стремится освободиться из-под опеки государства. Только будучи независимой, она может выполнять свое высокое призвание и сохранять свой нравственный авторитет. Но для этого необходимо признание свободы в самой государственной жизни. «Свободная церковь в свободном государстве» – это изречение Кавура становится лозунгом современного либерализма¹. Только таким путем внутренняя свобода человека ограждается в полной мере от внешнего принуждения, с чьей бы стороны оно ни последовало.

РОЛЬ СУДЕБНЫХ АКТОВ В РЕГУЛИРОВАНИИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

К.В. Таран

Суд как орган государственной власти занимает особое место в системе органов государственной власти. Особое место в ней предопределяет специфику его деятельности, которая априори не связана с изданием нормативно-правовых актов. В п. 2 ст. 118 Конституции РФ указано, что назначение судебной власти заключается в осуществлении правосудия посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

¹ Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М., 2006. С. 312.

В процессе осуществления правосудия суд принимает решения (судебные акты) по конкретным делам. Как известно, все решения судов принимаются в соответствии с законом и являются общеобязательными. В частности, суды, рассматривающие дела по первой инстанции, принимают решения, определения, выносят приговоры и постановления по уголовным и административным делам. Суды, пересматривающие дела в кассационном порядке и в порядке надзора, принимают определения и постановления. Верховный и Высший арбитражный суды РФ вправе также давать разъяснения по вопросам применения судебной практики. Суд посредством принятия судебных решений обеспечивает взаимосвязь между существующими общественными отношениями и юридическими нормами.

В юридической литературе бытует мнение о том, что судебные решения (судебные акты) выступают в роли регулятора спорных общественных отношений, и в некоторых случаях процедура правоприменения заменяет законодательное регулирование¹. Сторонники этой позиции также указывают на возрастающую роль судебных органов в новых политических и социально-экономических условиях, полагая, что имеется достаточно оснований относить их к источникам права.

В связи с этим особого внимания заслуживает мнение В.В. Яркова, который полагает, что «суды путем прецедентного регулирования способны оказать позитивное воздействие на становление новой правовой системы, выработку единых общих правил поведения в конкретных фактических ситуациях. Складывающаяся судебная практика не только будет выступать в качестве предварительной ступени к последующему нормативному регулированию, но и сама должна стать непосредственным источником такого регулирования»².

По мнению В.И. Анишиной, «решение суда, восполняющее пробел в праве, устанавливающее новое толкование нормы, приобретает новые свойства – последствия его принятия не ограничиваются разрешением одного конкретного дела, поскольку в случаях разрешения аналогичных дел требуется принятие справедливого правового решения»³.

Элементарный анализ содержания актов органов судебной власти, например акты ВАС РФ, представляет собой образец применения уже существующей нормы права. Акты вырабатывают положения об её использовании по таким делам, которые вызывают наиболее острые проблемы в нижестоящих судах (постановление Конституционного Суда

¹ См., например: *Васьковский Е.В.* Руководство к толкованию и применению законов: (практическое пособие). М., 1997. С. 6–8.

² *Ярков В.В.* Арбитражный процесс. М., 2005. С. 118

³ *Анишина В.И.* Правовая природа актов судебного правотворчества // Журнал Российского права. 2006. № 10. С. 2–9.

РФ от 21.01.2010 г. № 1-п). Таким образом, судебные акты, в частности постановления Пленума ВАС РФ, фактически становятся источниками прецедентного права, и арбитражные суды всех инстанций используют в обоснование своих выводов положения постановлений пленумов вышестоящей инстанции. В современной правоприменительной практике сложилась и существует парадоксальная ситуация – прецедентное право, не имеющее ни доктринального, ни нормативного признания.

Стоит особенно тщательно оценивать судебные акты с точки зрения их роли в российской правовой системе, поскольку признание (официальное, доктринальное) их в таковом качестве будет являться стимулом к переосмыслению современной правовой системы и внешней формы её выражения.

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

О ПРЕДНАЗНАЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ (по материалам подготовки проекта ФКЗоКС)

М.А. Митюков

Предназначение Конституционного Суда выражается в его задачах и целях. В прежнем Законе о Конституционном Суде 1991 г. им посвящалась специальная статья 2, в которой целями Конституционного Суда объявлялись охрана суверенитета народов РСФСР, защита конституционного строя, основных прав и свобод человека, признанных Конституцией прав и законных интересов граждан и юридических лиц, поддержание верховенства и непосредственного действия Конституции РСФСР на всей ее территории (ч. 1). Задачами же деятельности Конституционного Суда признавались способствование утверждению законности, укреплению правопорядка, воспитанию в гражданах уважения к Основному закону своей Республики (ч. 2)¹.

Естественно, что преемственность в правовом регулировании конституционного правосудия обуславливала необходимость аналогичного решения и в ФКЗоКС. При подготовке «конституционной формулы»² для Конституционного совещания в октябре 1993 г. этот вопрос впервые обсуждался в Конституционном Суде. В частности, Г.С. Гуревич предлагал указать в ст. 125 проекта Конституции такую задачу конституционного правосудия, как «защита конституционных прав и свобод граждан». Э.М. Аметистов, не возражая в принципе против этого, заметил, что названная задача входит в задачи всех судов и «зачем оставлять это только за Конституционным Судом»³.

¹ *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР*. 1991. №16.

² «Конституционная формула» – это позиция Конституционного Суда на Конституционном совещании, которую отстаивали конституционные судьи, участвовавшие в совещании в личном качестве (см.: Архив Конституционного Суда. Управление судебных заседаний (далее – АКС). Д. 16. Т. 1. Л. 86).

³ См.: АКС. Оп. 1993. Д. 16. Т. 1. Л. 41.

Немного позднее разработчики проекта ФКЗоКС уже дискутировали по нескольким вопросам предназначения Конституционного Суда. Они касались, прежде всего, того, надо ли специально обозначать цели и задачи Суда, а затем – места норм о них в законе, набора задач и их связи с полномочиями Суда.

Первоначально в черновом варианте проекта ФКЗоКС предполагалось определить задачи Конституционного Суда в одной из первых статей. Среди этих задач назывались: 1) обеспечение защиты конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина; 2) способствование утверждению законности, укреплению правопорядка, воспитанию в гражданах уважения к Конституции Российской Федерации¹. Одновременно в проекте в качестве варианта предлагалось вообще исключить статью о задачах Конституционного Суда². Но в тот момент такое предложение не нашло широкой поддержки у судей³, хотя и в рабочей группе по подготовке проекта ФКЗоКС сомневались в целесообразности определения задач, поскольку они позволяли «весьма расширительно толковать положения Закона о полномочиях и компетенции Суда, а также побуждать к искажению мотивов, определяющих содержание решений Суда»⁴.

Помимо этого концептуального возражения против закрепления задач Конституционного Суда было мнение и формального, редакционного характера. Суть его сводилась к тому, что задачи, как они изложены в проекте, не являются специфическими, так как любая из них в конечном итоге является задачей любого суда; кроме того, могут быть сформулированы и иные задачи. Отсюда делался вывод, что статья о задачах Конституционного Суда лишняя⁵.

Однако эта точка зрения была не единственной и не господствующей. Профессор П.И. Седугин полагал, что задачи Конституционного Суда должны определяться следом за его статусом, т.е. во второй статье ФКЗоКС⁶. Но в проекте закона этому вопросу не везло: он перемещался

¹ А.Л. Кононов предложил набор этих задач пополнить «утверждением правовых начал» (см.: *Кононов А.Л.* Замечания и предложения к проекту Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. 9 дек. 1993 г. // Архив судьи Конституционного Суда РФ Ю.Д. Рудкина).

² АКС, Д. 16. Т. 2. Л. 4.

³ См.: *Стенограмма совещания судей Конституционного Суда РФ* 15 дек. 1993 г. С. 4 // АКС, Д. 16. Т. 2. Л. 170.

⁴ См.: *Дополнительные вопросы для судей КС РФ по проекту Закона / Рабочая группа* [Конституционного Суда РФ. Не позднее 13 дек. 1993 г.]. С. 3 // Архив Ю.Д. Рудкина.

⁵ Там же.

⁶ *Седугин П.И.* Замечания по проекту Федерального конституционного закона Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Не позднее дек. 1993 г.] // Архив Ю.Д. Рудкина.

с одного места на другое (со ст. 2 до ст. 4) и обратно, пока специальная статья о задачах и целях не исчезла.

В следующем за черновым проекте (17.02.93) имелась ст. 2 «Цели и задачи Конституционного Суда Российской Федерации» (затем она была передвинута на третье место). В ней перед Судом ставились задачи и цели (не разграничивая эти понятия): обеспечивать незыблемость основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, верховенство, непосредственное прямое действие Конституции РФ; способствовать укреплению конституционного правопорядка и законности, воспитанию у должностных лиц и граждан уважения к Конституции¹.

Первоначально цели и задачи и полномочия Конституционного Суда были «разведены» по разным статьям. Но затем рождается идея их соединить. Как выразился Г.А. Гаджиев, их следует «подтянуть: из задач вытекают полномочия»².

В последующем статья о целях и задачах Конституционного Суда объединяется со статьей о его полномочиях и в проекте, направленном в Государственную Думу 3 февраля 1994 г., именуется «Цели, задачи и полномочия Конституционного Суда Российской Федерации» (ст. 3). В абз. 1 ч. 1 этой статьи фактически излагаются цели: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией Российской Федерации, поддержание верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. В ч. 2 в качестве задач всей деятельности Конституционного Суда упоминается, что он способствует укреплению конституционной законности и правопорядка, воспитанию у должностных лиц и граждан уважения к Конституции Российской Федерации³.

Но Т.Г. Морщакова предложила исключить ч. 2 ст. 3 по причине, что «положение бессодержательно; оно не имеет никакого нормативного значения. Если же рассматривать «воспитательную» задачу КС как обязанность, то это искажает цели конституционного судопроизводства, может подталкивать общественное мнение к тому, что суд должен способствовать укреплению правопорядка и воспитывать уважение вовсе не судебными и не только судебными методами, но и публичными «проповедями». Даже для судов общей юрисдикции формулировка ч. 2 – анахронизм, оставшийся от времен, когда специ-

¹ АКС. Д. 16. Т. 3. Л. 29.

² См.: *Пометка* на проекте ФКЗокС (экз. Г.А. Гаджиева, II вариант) // Архив судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева.

³ АКС. Д. 16. Т. 4. С. 88–90.

фические функции органов правосудия подменялись всеобщей задачей укрепления законности»¹.

Позднее в проекте ФКЗоКС, обсуждаемом в согласительной комиссии, созданной по предложению Государственной Думы, ст. 3 была сформулирована под «зауженным» названием «Цели и полномочия Конституционного Суда Российской Федерации»². Но и в этой редакции она продолжала подвергаться критике. В частности, с предложением исключить из перечисления целей деятельности Конституционного Суда «защиту основ конституционного строя и основных прав и свобод человека» выступила депутат Совета Федерации Е.Б. Мизулина³. Возражая ей, Рабочая группа Конституционного Суда полагала, что это предложение неприемлемо, так как смысл названных целей «не покрывается упоминанием обеспечения верховенства и прямого действия Конституции, которые относятся к механизму действия Конституции, а не к ее основанию»⁴.

Замечание концептуального характера высказал проф. Я. Хэлгесен (Норвегия), полагая, что ссылка в проекте ФКЗоКС на цели и задачи судебного конституционного контроля «выступает в качестве некоего ограничительного толкования компетенции Конституционного Суда, как это следует из ст. 125»⁵.

Анализ ст. 125 Конституции Российской Федерации позволяет утверждать, что в понимании её создателей, **элементами полномочий Конституционного Суда**, помимо прав разрешения им соответствующих конституционных вопросов и споров, признавались масштаб (мерило) и объекты конституционного контроля, субъекты обращения в Конституционный Суд. Подготовка проекта ФКЗоКС осуществлялась в направлении расширения содержания полномочий Суда новыми элементами. Статья 3 уже принятого ФКЗоКС дополнительно ими признала, как ни парадоксально, **и цели конституционного правосудия**, характер решаемых им вопросов.

Целями конституционного правосудия обозначены защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и граждани-

¹ *Морицакова Т.Г.* Замечания и поправки к проекту конституционного закона «О Конституционном Суде РФ». Б.д. // Архив Ю.Д. Рудкина.

² *Протокол заседания рабочей группы [согласительной комиссии] по доработке проекта федерального закона о Конституционном Суде Российской Федерации 16 марта 1994 г.* // Там же. Т. 6. С. 134.

³ См.: *Совет Федерации Федерального Собрания. Заседание восьмое. Бюл. № 1(30). Часть 1. 12 июля 1994 г. М.: Изд. Совета Федерации, 1994. С. 39.*

⁴ См.: *О предложениях Мизулиной Е.Б. / Рабочая группа [Конституционного Суда РФ]. Б.д. 12 с. // Архив Ю.Д. Рудкина.*

⁵ *Хэлгесен Я.* Некоторые комментарии положений проекта Федерального закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» / пер с англ. С.Л. Сазонова. Осло, 1994. 3 с.

на, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВА И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В ПРАКТИКЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.М. Барнашов

Общие (универсальные) принципы права – это исходные нормативно-руководящие начала, выражающие сущность права, определяющие его главное содержание и социальную ценность. В ходе развития человеческой цивилизации на основе общих принципов права формируются национальные правовые системы, отрасли и институты, складываются правовые постулаты, аксиомы и презумпции, правила юридической логики и юридической техники, закрепляются императивные требования к правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, вносятся единообразие и согласованность во всю систему правовых норм. Какого-то единого, исчерпывающего перечня или устоявшейся классификации общих принципов права пока нет, но на практике они все чаще применяются как во внутригосударственном, так и в международно-правовом регулировании. Критериями отнесения принципов к категории общеправовых являются их универсальность, межотраслевой и даже межсистемный характер, а также признание международным сообществом государств в качестве юридически обязательных правил, которые используются при применении конкретных правовых норм, при определении прав и обязанностей субъектов права.

Общие принципы права могут находиться в сложной корреляции с принципами национальных правовых систем и с общепризнанными принципами международного права. Например, общеправовой принцип равноправия, уходящий корнями в древнеримский постулат: «равный над равным не имеет власти», в настоящее время конкретизируется конституционным принципом равенства всех перед законом и международно-правовым принципом суверенного равенства государств. Столь же древний правовой императив: «*pacta sunt servanda* – договоры должны соблюдаться» отражен в действующем принципе добросовестного выполнения международных обязательств, который иногда рассматривают в качестве основной нормы, делающей возможным само существование международного права. Общий принцип правовой определенности находится в тесной взаимосвязи с конституционными принципа-

ми законности, верховенства права, а также с такими аксиомами, как «никто не может передать другому больше прав, чем имеет сам»; «закон (договор), устанавливающий ответственность или отягчающий ее, не имеет обратной силы»; «последующий закон (договор) имеет приоритет над предыдущим».

Общие принципы права, получая свое закрепление в конституциях, представляют собой важный ресурс для совершенствования правоприменительного процесса. Поэтому очень большое значение имеет практика применения общих принципов права судами нашей страны, прежде всего Конституционным Судом РФ. Впервые он это сделал еще в 1992 г. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. два указа Президента РФ Б.Н. Ельцина были признаны не соответствующими «общему принципу права, согласно которому закон и иной нормативный акт, предусматривающий ограничение прав граждан, вступает в силу только после его опубликования в официальном порядке» (*Ведомости* Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 11. Ст. 400).

В Постановлении от 27 января 1993 г. об оплате вынужденного прогула при незаконном увольнении Конституционный Суд РФ, оценив сложившееся обыкновение правоприменительной практики, пришел к выводу, что оно является несправедливым и противоречит общеправовым принципам равенства и добросовестности, отраженным в содержании прав и свобод, которые закреплены в ст. 32, 37, 38, 55, 56 Конституции РФ. Эти принципы, как подчеркнул Конституционный Суд, «обладают высшей степенью нормативной обобщенности, определяют содержание конституционных прав и свобод, отраслевых прав граждан, носят универсальный характер и в связи с этим оказывают регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Общеобязательность таких принципов состоит как в приоритетности перед иными правовыми установлениями, так и в распространении их действия на все субъекты права» (*Вестник Конституционного Суда РФ*. 1993. № 2–3. С. 56).

На принцип справедливости Конституционный Суд РФ ссыался и в своем Постановлении от 12 мая 1998 г. № 14-П, в котором отметил, что установленный в ст. 7 Закона РФ «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» недифференцированный штраф и невозможность его снижения не позволяет применять эту меру взыскания с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств, что нарушает принципы справедливости наказания, его индивидуализации и соразмерности. В таких условиях большой штраф за

данное правонарушение может превратиться из меры воздействия в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права частной собственности. (СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2173).

В ряде своих решений Конституционный Суд РФ, применяя такие общеправовые принципы, как всеобщее уважение прав и свобод человека, соразмерность или пропорциональность возможного ограничения основных прав, процессуальное равенство, ответственность за правонарушение, отмечал, что это одновременно и конституционные принципы, которые при их взаимодействии позволяют преодолеть неопределенность правового регулирования в коллизийной ситуации.

К ВОПРОСУ О РАСШИРЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ И РАЗРЕШЕНИЮ ДЕЛ В СВЯЗИ С ЖАЛОБАМИ ГРАЖДАН

С.А. Татаринов

Одним из важнейших направлений деятельности Конституционного Суда Российской Федерации в ходе отправления конституционного правосудия является рассмотрение и разрешение дел о проверке конституционности закона, примененного в конкретном деле по жалобам граждан и их объединений на нарушение прав и свобод человека и гражданина. В этой связи дальнейшая регламентация деятельности Конституционного Суда РФ по разбирательству данной категории дел в особой юридической процедуре конституционного судопроизводства предполагает согласно ч. 4 ст. 125 Конституции РФ принятие соответствующего специального федерального закона, в котором должны быть отражены специфические ее особенности, включая цели и задачи, круг объектов нормоконтроля и субъектов инициирования обращений, правила подведомственности и допустимости принятия к рассмотрению жалоб, правовые последствия вынесенных им итоговых решений.

Как представляется, к числу таких главных целей осуществления названного вида конституционного судопроизводства в Конституционном Суде можно отнести следующие: 1. Обеспечение верховенства Конституции РФ, прямого и непосредственного действия ее норм. 2. Способствование признания, соблюдения и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. 3. Содействие совершенствования и развития действующего законодательства в сфере регулирования ос-

новых прав и свобод личности. 4. Обеспечение правильного применения решений и позиций Конституционного Суда по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина в деятельности судебных и иных правоприменительных органов. Что же касается задач, возложенных на Конституционный Суд РФ по рассмотрению жалоб граждан, то среди них необходимо выделить: 1. Обеспечение соответствия законов общепризнанным нормам и принципам международного права в сфере регулирования прав и свобод личности. 2. Определение конституционности вводимых законодательных ограничений и особых правовых режимов реализации прав и свобод человека и гражданина. 3. Преодоление пробелов и коллизий в действующем законодательстве по регламентации конституционных прав и свобод личности.

Другим наиболее дискуссионным вопросом в регулировании деятельности Конституционного Суда по разбирательству жалоб граждан является определение круга объектов норм контроля подвергаемые проверке на соответствие Конституции РФ и возможности распространения конкретного судебного конституционного контроля не только на законы, но и на иные нормативно-правовые акты, воспроизводящие либо основанные на них судебные решения, имеющие всеобщее значение для осуществления конституционных прав и свобод человека и гражданина. В первую очередь, речь идет о предоставлении права Конституционному Суду РФ проверять на соответствие Конституции РФ таких нормативно-правовых актов, как нормативные указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, если оценка конституционности федеральных конституционных законов, примененных в конкретном деле, невозможна без раскрытия конституционного смысла и содержания неразрывно связанных с ними подзаконных актов или предусматривает издание вышеназванных актов, являющихся по существу актами делегированного законодательства¹. В частности, примером подобного рода нормативно-правовых актов, обуславливающих необходимость их оспаривания гражданами в Конституционном Суде, могут служить указы Президента РФ об объявлении режима военного либо чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, устанавливающие временные ограничения реализации прав и свобод личности.

¹ См.: *Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 2004 г. №1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ч. 1 ст. 27, ч. 1, 2 и 4 ст. 251, ч. 2 и 3 ст. 253 ГПК Российской Федерации» в связи с запросом Правительства Российской Федерации // СЗ РФ. 2004. № 5. Ст. 403.*

НЕКОТОРЫЕ ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ О КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ РФ В СФЕРЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

И.Ю. Остапович

На современном этапе развития юридической науки можно выделить две точки зрения о Конституционном Суде РФ в сфере правотворчества: 1) некоторые судебные решения являются источником права; 2) любые судебные решения являются исключительно правоприменительными актами.

Идея признания судебных решений и судебной практики источниками российского права имеет своих сторонников. Так, В.А. Кряжков замечает, что под решением Конституционного Суда понимается правовой акт, принятый Судом в пределах своей компетенции и в установленном законом процессуальном порядке, содержащий констатацию определенных юридических фактов и изложение государственно-властных велений, имеющих обязательное значение для участников конституционных правоотношений¹.

О.Ю. Котов, указывая на постановления Конституционного Суда как на источник права, обозначает их в качестве прецедента².

Р.З. Лившиц в статье «Судебная практика как источник права» пишет: «... судебная практика в самых различных проявлениях – и при отмене нормативных актов, и в разъяснениях пленумов, и при прямом применении Конституции, и при разрешении конкретных споров – оказывается источником права...»³.

Л.В. Лазарев делает вывод о том, что решениям Конституционного Суда придаются свойства, присущие нормативным актам, ибо такие акты направлены не только на установление, но и на изменение и отмену норм права или на изменение сферы их действия⁴.

А.А. Перов считает, что «принцип разделения властей предполагает наличие нормотворческих возможностей у всех трех названных ветвей власти, в том числе и у судов»⁵.

¹ См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 228 (глава написана В.А. Кряжковым).

² Котов О.Ю. Влияние решений Конституционного Суда России на гражданское судопроизводство. М., 2002. С. 50.

³ Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Судебная практика как источник права. М.: ИГП РАН, 1997. С. 11–12.

⁴ См.: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного суда России. М., 2008. С. 58–59.

⁵ Петров А.А. К дискуссии о правовой природе решений Конституционного Суда РФ // Академический юридический журнал. 2002. № 3.

Нельзя не учитывать и позицию оппонентов идеи правотворческого потенциала Конституционного Суда. Главным контраргументом является выраженная еще Г. Кельзеном нормативистская в своей основе позиция, согласно которой единственным источником права является нормативный правовой акт; правосудие же, пусть даже и конституционное, не предназначено в системе разделения властей для создания, изменения либо уточнения норм права.

В.С. Нерсисянц полагает, что «... судебная практика во всех её проявлениях представляет собой лишь правоприменительную деятельность... Она не издает законы, а защищает правопорядок, по справедливости воздает каждому своё, т.е. применяет право»¹.

Н.А. Богданова делает вывод, что Конституционный Суд не создает новых норм, а выступает лишь в роли некоего «блюстителя юридической строгости правовой системы, института, в определенной мере сдерживающего и дисциплинирующего законодательную и исполнительную власть в их правотворческой деятельности»².

Подводя итог, следует согласиться с Н.В. Бондарем, который указывает, что «...решение Конституционного Суда не лишено свойств нормативного акта»³. Вместе с тем отметим, что не один нормативный правовой акт в России не определяет, что представляют собой решения Конституционного Суда РФ.

ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА АВСТРИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ БЕЖЕНЦЕВ

В.В. Кровельщикова

Австрийская модель конституционного контроля получила закрепление в Федеральном конституционном законе от 1 октября 1920 г. и стала образцом для защиты демократического правового государства во многих странах мира.

¹ *Нерсисянц В.С.* Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) // Судебная практика как источник права. М.: ИГП РАН, 1997. С. 38.

² См., например: *Богданова Н. А.* Конституционный Суд РФ в системе конституционного права / И.А. Богданова // ВКС РФ. 1997. № 3. С. 64, 65.

³ *Бондарь Н.С.* Конституционное правосудие и правотворчество: о нормативно-доктринальном значении решений Конституционного Суда Российской Федерации для развития законодательства // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. 2009. Вып. 4. С. 38–60.

С 1 июля 2008 г. вступила в силу конституционная новелла, в соответствии с которой Конституционный Суд рассматривает жалобы на решения Суда по делам беженцев (нем. *Asylgerichtshof*)¹. Это явилось частью реформирования правовой защиты беженцев, и ранее такое полномочие относилось к компетенции независимого Федерального сената по делам беженцев (нем. *Unabhängiger Bundesasylsenat*).

Право подачи жалобы сопровождается рядом условий и требований, которые образуют своеобразный фильтр и приводят к отсеиванию основной массы первоначальных обращений. Конституционная жалоба должна быть подписана уполномоченным адвокатом и подается в орган конституционного контроля в течение шести месяцев с момента вручения решения.

Орган конституционного контроля может отклонить рассмотрение жалобы до начала разбирательства своим определением, если отсутствуют достаточные основания для ее удовлетворения либо от принятого решения не ожидается прояснение конституционно-правового вопроса.

В случае удовлетворения жалобы административный акт подлежит отмене и органы управления обязаны в данном случае немедленно восстановить с помощью имеющихся в их распоряжении правовых средств то положение, которое соответствует выводам Конституционного Суда.

В 2008 г. общее количество дел, рассмотренных Конституционным Судом Австрии, составило 2 174 (в 2009 г. – 5 489), из них по делам беженцев – 893 (в 2009 г. – 3 449)². Невозможно привести в качестве примера какое-либо другое государство, в котором орган конституционного контроля рассматривал бы такое количество дел по вопросам административного права.

В этом плане дополнительная нагрузка на судей и административный аппарат представляет огромную проблему³. Как отмечает Председатель Конституционного Суда Австрии Герхарт Хольцингер, «передача такого большого количества правовых дел, которые только в исключительных случаях касаются центральных конституционных вопросов, представляет для Конституционного Суда «чрезвычайную государственно-правовую проблему». Если это состояние продолжится в дальнейшем, то Конституционный Суд еще больше отдалится от своей ос-

¹ См.: *Art. 144 a Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. 1/1930 (Wiederverlautbarung)*, vielfach novelliert, zuletzt BGBl. I 47/2009.

² См.: *Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahr 2008; Bericht des Verfassungsgerichtshofes über seine Tätigkeit im Jahr 2009*. URL: <http://www.vfgh.gv.at>

³ Конституционный суд Австрии состоит из 14 судей, включая Председателя, заместителя Председателя, 12 других членов и 6 запасных членов. Суд работает 4 сессии ежегодно (по 3–4 недели).

новой деятельности проверки существенных государственно-правовых вопросов, включая нормоконтроль»¹.

Эти вопросы являлись предметом обсуждения на заседании конституционного комитета Национального совета. Одним из вариантов решения существующих проблем предлагалось изменение порядка обжалования в целях ускорения производства. В частности, жалобы на решения Суда по делам беженцев возможно подавать как в Административный Суд, так и в Конституционный Суд, но только в исключительных случаях. При этом судебные учреждения должны иметь возможность отказывать в принятии жалоб при наличии установленных в законе условий.

В целом необходимо отметить, что на современном этапе развития института конституционного контроля возникает необходимость взвешенного подхода к законодательному закреплению полномочий конституционных судов.

ПОЛНОМОЧИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ БЕЛАРУСИ И РОССИИ ПО ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ПОРЯДКЕ КОНКРЕТНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ

А.А. Мухин

Механизм реализации полномочий по проверке конституционности нормативных правовых актов конституционными судами Беларуси и России в порядке конкретного нормоконтроля различен.

В России существует институт конституционной жалобы. В Беларуси предусмотрен косвенный доступ граждан к конституционному правосудию. Граждане могут выступать с инициативой о проверке конституционности нормативного правового акта перед органами государственной власти, обладающими правом на непосредственное обращение в Конституционный Суд Беларуси.

В России жалоба допустима в случае, если закон применен в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. В Беларуси допустимость обращения граждан в уполномоченные органы государственной власти не ставится в зависимость от применения нормативного правового акта в конкретном деле.

Обращения граждан, направленные непосредственно в Конституционный Суд Беларуси, не служат основанием для возбуждения конститу-

¹ См.: *Asylrechtssachen* belasten Verfassungsgerichtshof enorm. VfGH und VwGH weisen im Verfassungsausschuss auf Überlastung hin. URL: <http://www.parlament.gv.at>.

ционного судопроизводства, однако подлежат рассмотрению. На основании рассмотрения таких обращений Конституционный Суд Беларуси вносит в органы государственной власти предложения о совершенствовании действующего законодательства¹.

В Беларуси и России существует институт судебного запроса. Субъектами обращения по данной категории дел в Беларуси и России может быть любой суд судебной системы.

В России запрос допустим при условии, что закон подлежит, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле. При этом производство по делу или исполнение вынесенного судом по делу решения подлежит приостановлению. В Беларуси, если в ходе рассмотрения дела суд придет к выводу о неконституционности нормативного правового акта, он принимает решение в соответствии с Конституцией Беларуси. После вступления в силу решения суд вправе поставить перед Верховным судом Беларуси или Высшим хозяйственным судом Беларуси вопрос о внесении ими предложений в Конституционный суд Беларуси о признании нормативного правового акта неконституционным.

Предметом жалобы граждан или судебного запроса в России может быть нормативный правовой акт, обладающий силой закона. В Беларуси предметом обращения граждан или судебного запроса может выступать любой нормативный правовой акт, нарушающий права и свободы человека.

Конституционный Суд России в порядке конкретного нормоконтроля проверяет нормативные правовые акты исключительно на соответствие Конституции Российской Федерации. В Беларуси закреплена иерархическая система обеспечения конституционного соответствия нормативных актов.

В России в случае признания нормативного правового акта неконституционным по жалобе гражданина дело подлежит пересмотру. В Беларуси вопрос о последствиях признания нормативного правового акта неконституционным по инициативе граждан или суда остается открытым.

Необходимость модернизации законодательства с целью более эффективного обеспечения доступа граждан к конституционному правосудию неоднократно отмечалась в белорусских научных кругах². Одним

¹ Миклашевич П.П. Доступ граждан к конституционному правосудию в Республике Беларусь // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 5. С. 36.

² См., например: Василевич Г.А. Проблемы становления и развития конституционной жалобы в Республике Беларусь // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь, 2003. № 3. С. 45; Филиппик Р.И. О роли Конституционного суда в совершенствовании правового регулирования реализации гражданами конституционного права на судебную защиту // Вестник Конституционного суда Республики Беларусь. 2005. № 4. С. 73.

из примеров для такой модернизации может служить российское законодательство о конституционном правосудии.

О ГЕНЕЗИСЕ «ЧЕХОСЛОВАЦКОЙ» МОДЕЛИ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

И.А. Лихтарович

Конституция Чехословацкой Республики (далее – ЧР) от 29 февраля 1920 г. впервые предусмотрела создание специализированного органа конституционного контроля. Вместе с тем наряду с осуществлением абстрактного конституционного контроля Конституционным судом (далее – КС) Конституция закрепила полномочие судов общей юрисдикции по проверке конституционности законов, которые они применяли, тем самым воплотив в себе черты австрийской и американской модели. Учреждение Конституционного суда Чехословакии являлось, несомненно, отличительной демократической чертой молодой республики, которая после распада Габсбургской империи переориентировалась на государственные образцы Западной Европы и Америки. Однако в отсутствие собственной правовой традиции осуществления конституционного контроля на протяжении исторического развития Чехословакии отношение к специализированному органу конституционного контроля существенным образом менялось.

Условно можно выделить три крупных периода в конституционном развитии института конституционного контроля:

1) «домюнхенской» республики, где формировались взгляды о роли и месте специализированного конституционного контроля, осуществляемого Конституционным судом первой республики, и его формальное закрепление;

2) парламентского конституционного контроля в социалистической Чехословакии, установления «народной власти», развитие доктрины господства представительного (законодательного) органа, отрицание идеи разделения властей;

3) демократических преобразований и создания органов конституционной юстиции в суверенных Чехии и Словакии.

Первый период деятельности Конституционного суда характеризовался закреплением законодательных основ для деятельности Конституционного суда Чехословацкой Республики в частности был принят

закон о Конституционном суде №162¹ и Регламент². Согласно закону КС был уполномочен следить за конституционностью обычных законов и актов с временной силой закона. Однако в этот период (1921–1939) КС проверил конституционность лишь двух законов, не завершив процедуру рассмотрения ни одного из них.

Второй период связан с установлением протектората Богемии и Моравии, когда деятельность КС Чехословакии практически прекращена, а конституционный контроль в Словакии призван был осуществлять Конституционный Сенат (1939–1945), который за все время существования не вынес какого-нибудь решения³. Конституции 1948, 1960 гг. функцию конституционного контроля возлагали на высший орган народного представительства – Национальное собрание и его выборный орган – Президиум. В 1968 г. был принят Конституционный закон о Чехословацкой Федерации, где предусматривалось создание Конституционного суда Чехословацкой республики, однако на практике он не был реализован. Конституционный суд как орган охраны конституционности был восстановлен лишь после революционных изменений.

Третий период начинается с 1993 г., когда были учреждены Конституционные суды в суверенных государствах Чехии и Словакии. Особенностью их моделей конституционного контроля стало использование уже созданных традиций конституционного судопроизводства других государств, практика деятельности и организационная структура которых проверена временем. На Конституционный суд Чехословакии сильное влияние оказал орган конституционного судопроизводства Австрии, на Чешский – Конституционный суд Германии, а ряд положений органов конституционного правосудия Австрии, Германии и Италии были заимствованы Словацким органом охраны конституционности.

ЗАКОННОСТЬ КАК КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВОСУДИЯ В РОССИИ

Н.И. Ярошенко

Принципы осуществления правосудия мы определяем как закрепленные в международно-правовых документах, Конституции России и

¹ *O ústavním soudě* [Электронный ресурс]: zákon 9.03.1920 №162. URL: <http://lexdata.abcsys.cz> (дата обращения: 21.02.2011).

² *Jednací řád ústavního soudu* [Электронный ресурс]: jednací řád 29.08.1922 №255. URL: <http://lexdata.abcsys.cz> (дата обращения: 21.02.2011).

³ *Bróšťl A., Klučka J., Mažák J.* Constitutional Court of the Slovak Republic. Košice, 2001. P. 145.

выраженные в нормах отраслевого процессуального законодательства и законодательства о судоустройстве основные начала организации и функционирования органов судебной власти.

Основополагающим принципом судебной власти является принцип законности, пронизывающий всю деятельность судебной власти и содержащийся во всех конституциях стран мира. Так, в Республике Узбекистан признается безусловное верховенство Конституции и законов Республики. Ни один закон или иной нормативно-правовой акт не может противоречить нормам и принципам Конституции (ст. 15, 16 Конституции) [1]. В Португалии государство подчиняется Конституции и опирается на демократическую законность. Юридическая сила законов и других актов государства, автономных областей и местных органов власти зависит от их соответствия Конституции. Нормы и принципы общего или обычного международного права являются составной частью португальского права (ст. 3, 8 Конституции) [2].

В России судьи обязаны соблюдать законы и их иерархию, закрепленную в ст. 15 Конституции РФ, в целях укрепления российской государственности. При рассмотрении дела судьи должны сначала применять общепризнанные принципы и нормы международного права, а потом уже Конституцию РФ и законы о поправках к ней, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законодательство субъектов Федерации, акты органов местного самоуправления. Суд не только действует на основании закона, но и обязан принимать решения в точном соответствии с законом. При этом в случае выявления закона, не соответствующего Конституции РФ, суд обязан обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ для проверки его конституционности. Поэтому важно различать конституционность (или конституционная законность) и законность. Первое обозначает соответствие Конституции РФ, устанавливаемое и проверяемое Конституционным Судом РФ либо конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, второе – соответствие иным актам, кроме Конституции РФ, устанавливаемое судами общей или арбитражной юрисдикции в зависимости от подсудности дел. Несмотря на то, что закреплен в действующем законодательстве принцип законности, он подразумевает и конституционную законность, или конституционность, в деятельности всех судов судебной системы Российской Федерации. Как разъяснил Конституционный Суд РФ, соблюдение федеральных Конституции и законов вытекает непосредственно из закрепленных Конституцией РФ основ конституционного строя РФ как демократического федеративного правового государства [3]. Таким образом, законность при отправлении правосудия – это стро-

гое соблюдение действующей иерархии законов в Российской Федерации при отправлении правосудия с целью вынесения законного и обоснованного решения и установления истины по делу.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. *Конституции* государств – участников СНГ. М.: Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М, 2001. С. 598.
2. *Конституции* государств Европейского Союза. М.: Изд. группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997. С. 521–522.
3. *Постановление* Конституционного Суда РФ №8-П от 04.04.2002 г. «По делу о проверке конституционности Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики – Хасэ Республики Адыгея» // СЗ РФ. 2002. № 15. Ст. 1497.

НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕЙ В УСЛОВИЯХ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ

И.В. Зуева

В условиях переходного периода, когда власть по многим позициям утратила доверие общества, а у граждан возникают серьезные сомнения в объективности и беспристрастности отправления правосудия, проблемы ответственности судей чрезвычайно актуальны.

Судейская ответственность является одной из разновидностей юридической персональной ответственности, поскольку проявляется в особой области жизнедеятельности и связана с профессиональной работой специальных субъектов – судей.

Вопрос об ответственности судей тесно связан с их иммунитетом, так как по действующему законодательству судьи неприкосновенны. Неприкосновенность судьи не абсолютна, иммунитет является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а способом юридической защиты его профессиональной деятельности и личности.

Закон о статусе судей 1992 г. содержал запрет на привлечение судей к административной и дисциплинарной ответственности, что было обусловлено опасностью использования административными структурами давления на суды.

В последние годы объем судейского иммунитета подвергался справедливой критике. Отсутствие необходимого социального контроля, коррумпированность некоторых судей, невысокая способность судейского сообщества «самоочищаться» вызывали недовольство в обществе. Так, по данным социологических опросов, на вопрос, подвержены ли

судьи коррупции, положительный ответ дали 84,2% опрошенных, что свидетельствует об утрате доверия населения к суду. Данные статистики свидетельствуют о постоянном росте количества жалоб граждан на действия судей.

Самыми значимыми новеллами, внесенными в Закон о статусе судей 15 декабря 2001 г., следует назвать введение дисциплинарной ответственности. По сути произошло исключение п. 2 ст. 16 прежней редакции этого Закона, в которой содержался запрет на привлечение судей к ответственности. Это можно расценивать как нарушение ст. 5 (ч. 4) Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», предусматривающей, что в России не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов и независимость судей. Неприкосновенность является одной из важнейших гарантий независимости. Последние законодательные изменения привели в целом к некоторому умалению подобной гарантии.

В новой редакции Закона о статусе судей выделена в виде отдельной статьи дисциплинарная ответственность судей (ст. 12.1). Положения о привлечении к административной и уголовной ответственности содержатся в ст. 14 о прекращении полномочий судьи. Ответственность судей реализуется через применение мер юридической ответственности. Прекращение полномочий судьи по существу выступает дисциплинарным взысканием.

Чаше всего судьи привлекаются к дисциплинарной ответственности. Однако следует иметь в виду, что проблема дисциплинарной ответственности является одной из самых малоисследованных в юридической науке. Дисциплинарное судебное присутствие как судебный орган не предусмотрено Конституцией РФ, функции правосудия осуществляют шесть судей на протяжении длительного времени без права кассационного и надзорного обжалования. Может ли это быть оправданным в период судебных реформ и укрепить гарантии независимости судей?

По-видимому, эти вопросы могут стать предметом рассмотрения КС РФ в случае обращения о проверке конституционности ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии».

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

А.С. Кучин

В энциклопедических словарях под модернизацией понимается усовершенствование, обновление объекта, приведение его в соответствие

с новыми нормами и требованиями, техническими условиями. Но также под модернизацией понимается макропроцесс перехода от традиционного общества к индустриальному, изучением которого занимается теория модернизации¹. Очевидно, что переход к информационному обществу – это такой же макропроцесс, который идет сегодня во всем мире.

Объявленный Президентом РФ Д.А. Медведевым курс на модернизацию России ставит перед наукой конституционного права вопрос о том, что она может предложить для развития общества в этом направлении. Основным тезисом при ответе на этот вопрос является то, что Конституция РФ 1993 г. в полной мере соответствует задаче модернизации страны, а основы конституционного строя – это база для модернизации общества. Иными словами, процесс модернизации должен основываться на Конституции РФ, исходить из системы существующих конституционных ценностей.

Вместе с тем само конституционное право, безусловно, должно выступать объектом модернизации. При проведении классификации основных прав и свобод наряду с личными, политическими, социально-экономическими и культурными правами следует выделять в самостоятельную группу информационные права и свободы. Конституция РФ закрепляет ряд таких прав: право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию (ч. 4 ст. 29); право на доступ к информации, непосредственно затрагивающей права и свободы индивида (ч. 2 ст. 24); право на информацию о состоянии окружающей среды (ст. 42); свобода массовой информации (ч. 5 ст. 29). Представляется, что именно эта группа прав в ближайшее время будет активно развиваться и расширяться.

В этом контексте особую значимость приобретают конституционные гарантии информационной безопасности личности. Важным шагом стало принятие Федерального закона «О персональных данных»², раскрывшего содержание ч. 1 ст. 24 Конституции РФ с учетом новых реалий общественного развития.

В настоящее время идет активное внедрение ИТ-технологий в конституционные процессы, практику деятельности органов государственной власти. Стало возможным получать отдельные публичные услуги через интернет³. В связи с этим перед конституционным правом возникает задача обеспечить надлежащее правовое регулирование связанных

¹ Электронная энциклопедия «Википедия» [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org/> (дата обращения: 24.01.2011).

² Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» // Рос. газета. 2006. 29 июля.

³ См. Государственные услуги. Портал государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 24.01.2011).

с этим общественных отношений (например, порядок рассмотрения обращений граждан, поданных в электронном виде, замену паспортов электронными ID-картами и т.д.). Ярким примером правового регулирования такого рода новых общественных отношений стал Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», заложивший правовую основу для обсуждения законопроектов в интернете¹.

Еще одним серьезным шагом в направлении модернизации может стать переход к электронному официальному опубликованию нормативных актов. В качестве официального источника опубликования нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти может быть указан один или несколько общедоступных интернет-сайтов. Аналогично данный вопрос следует решить в субъектах Российской Федерации, причем на этом уровне при реализации данного предложения можно также решить проблему официального опубликования актов органов местного самоуправления.

СЕКУЛЯРИЗМ В СВЕТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

А.А. Агафонова

Конституционная экономика – это научно-практическое направление, которое появилось совсем недавно, в середине 80-х гг., на стыке экономики и конституционализма. Она изучает принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве². Экономическая наука обладает специальным подходом, особой методологией, которая может быть применена к анализу как рыночного, так и нерыночного сектора общественной жизни³, в частности секуляризма.

Термин «секуляризм» (с англ. «secularism») разработан Джорджем Джейкобом Холиоукли примерно в 1846 г. Его аналог, французский термин «светскость» – *laïcité* – появился лишь в 1870-е гг. В целом оба понятия тождественны по содержанию. В зарубежной науке под секу-

¹ Рос. газета. 2011. 11 февр.

² Конституционная экономика / отв. ред. Г.А. Гаджиев. М.: Юстицинформ, 2010. С. 11.

³ Швери Р. Теория рационального выбора: универсальное средство или экономический империализм // Вопросы экономики. 1997. № 7. С. 35.

ляризм понимается строгое разделение церкви (религии) и публичной власти (государства), внутреннюю автономию соответствующих институтов общества и их равенство (юридическое, а не фактическое), свобода вероисповедания, включая право быть не верующим (атеистом)¹. Секуляризм не носит антирелигиозного характера и не препятствует публичному обсуждению религии и духовных проблем². Российские ученые в целом выделяют те же признаки³.

Концепцию секуляризма, с целью углубления ее содержания и совершенствования нормотворческой работы в нашей стране, можно рассматривать в свете примененного к религии «закона конкуренции». Секуляризм на свой лад отразил три ключевые особенности закона конкуренции: предотвращение «религиозной монополии» или других форм общественного контроля, когда на «рынке» имеет место большое число независимых «продавцов» духовного продукта и лиц, желающих его получить – «покупателей»; запрет на льготные статусы, которые ограничивают свободную религиозную конкуренцию; и запрет на вводящие в заблуждение практики, которые приводят к доминирующему положению на рынке (недобросовестную конкуренцию). Помимо прочего, как и любая другая конкурентная система, секуляризация несет ряд положительных последствий. Так, она побуждает к развитию, применению новых социальных технологий, в частности в ходе миссионерской деятельности. А это, в свою очередь, приводит к развитию всего сектора, ведь и остальные религиозные объединения вынуждены следовать за более успешной. Более того, именно конкурентная среда побуждает церкви реагировать должным образом на запросы и потребности людей. Сегодня в России очевидна ситуация, когда в силу неэффективной деятельности, замкнутой на устаревших методах социальной работы, Русская Православная Церковь утрачивает свои доминирующие позиции, а потому претендует на исключительную государственную поддержку (законодательное закрепление особого традиционного статуса, доступа в сферу образования и Вооруженные силы РФ). Со стороны нашего государства целесообразнее не поддерживать такие инициативы, а развивать и углублять конкуренцию с одновременной последовательной защитой общества от деструктивных и тоталитарных религиозных элементов. В секуляризме нет ничего «идеологического». Это просто соци-

¹ *Kuru A.T.* Secularism and State Policies toward Religion: The United States, France, and Turkey. New York: Cambridge University Press, 2009. P. 568–594; *Bhargava R.* Political Secularism // Dryzek J., Honnig B., Philips A. The Oxford Handbook of Political Theory. Oxford : Oxford University Press, 2009. P. 636–655.

² *Wallace M.* Two myths about secularism // On Line Opinion – 25.10.2010.

³ *Понкин И.В.* Современное светское государство: конституционно-правовое исследование. М.: Ин-т государственно-конфессиональных отношений и права, 2005. 412 с.

альный механизм для предотвращения чрезмерной концентрации власти, способ охраны прав человека. Конкуренция и свобода неотделимы друг от друга.

КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ

Н.Н. Отмахова

Деятельность по обеспечению безопасности личности, общества и государства как практически-предметная реализация ст. 2 Конституции РФ возникает в ходе разрешения противоречия между такой объективной реальностью, как опасность и потребность разумного существа, социального индивидуума, социальных групп предотвратить ее, локализовать, устранить последствия опасности. Опасность является объектом деятельности по обеспечению безопасности. Предмет деятельности есть конкретные угрозы опасности (военные, политические, экономические и т.д.), а также конкретные материальные носители этих угроз (природные, социальные, общественные и т.п.)¹. Осознание объекта деятельности по обеспечению безопасности позволяет эту деятельность представить в виде системы, состоящей из трех взаимосвязанных и взаимообусловленных частей: обеспечение безопасности личности; обеспечение безопасности государства; обеспечение безопасности общества. В свою очередь, понимание предмета деятельности по обеспечению безопасности позволяет выделить горизонтальные и вертикальные элементы системы, т.е. определить уровни безопасности. К первым можно отнести деятельность по обеспечению экономической, социальной, политической, правовой и идеологической безопасности. Ко вторым – по обеспечению международной, общественной, государственной, безопасности человека, а также с пространственной точки зрения – безопасность России, безопасность субъекта Федерации, муниципального образования, микрорайона, квартала, улицы и так далее до безопасности жилища человека. Исходя из характеристик объекта и предмета деятельности по обеспечению безопасности, ее цель следует определить как предотвращение ущерба жизненно важным интересам личности, общества и госу-

¹ См.: *Отмахова Н.Н.* Содержание понятия «безопасность» // Теория и практика правотворческой деятельности субъектов РФ: сб. докладов межрегиональной научно-практической конференции. Новосибирск: СибАГС, 2001. С. 250–251. *Она же.* Субъекты обеспечения общественной безопасности // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Часть 34 / под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. С. 201–207.

дарства. Конечная цель реализуется через решение промежуточных задач: выявление угроз безопасности, их предупреждение и пресечение, а также профилактику причин и условий возникновения и развития угроз безопасности.

Непосредственно деятельность по обеспечению безопасности можно представить в следующей взаимосвязи: фактические и юридические основания; субъекты обеспечения деятельности (органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, непосредственно человек); задачи, детерминирующие совокупность прав и обязанностей данных субъектов; средства; способы и форма¹.

Федеральным законом «О безопасности»² впервые законодательно определено содержание деятельности по обеспечению безопасности, установлено взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности. То есть в деятельности по обеспечению безопасности, наряду с государством, теперь может участвовать гражданское общество и непосредственно человек. Координацию деятельности по обеспечению безопасности в соответствии с Конституцией РФ осуществляют Президент Российской Федерации и формируемый и возглавляемый им Совет безопасности, а также в пределах своей компетенции – Правительство РФ, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

РОЛЬ ПРАВА И ПРАВОСОЗНАНИЯ В УКРЕПЛЕНИИ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Д.В. Бондаренко

Речь пойдёт о роли права и правосознания в укреплении российской государственности. В юридической науке право и правосознание всегда считались основой политической и государственной жизни, а также органом внутреннего правопорядка в обществе. Значение этих понятий

¹ *Отмахова Н.Н.* Юридические основания обеспечения общественной безопасности // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. Часть 27 / под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. С. 261–265.

² См.: *Федеральный закон* от 29 декабря 2010г. № 390-ФЗ «О безопасности» // Рос. газета. 2010. 29 дек.

очень велико для государства, которое может существовать только неразрывно с ними. Исходя из такой актуальности права и правосознания, необходимо уметь определять их специфику, отличие и взаимообусловленность. Анализ понятий права и правосознания следует, на наш взгляд, производить с точки зрения диалога юридических наук с другими гуманитарными дисциплинами.

Давая определение права, следует помнить, что самом общем смысле право имеет онтологическое значение – значение реального, т.е. оно должно мыслиться как нечто реальное, существующее во времени. Разумеется, о праве следует говорить и как о юридическом понятии, имея в виду общие и основные его значения: право в объективном и субъективном смыслах, т.е. правовые нормы (закон) и правовые полномочия, запретности и обязанности, выведенные из этих норм. Рассматривая содержание права, нужно говорить и о так называемом естественном и положительном праве.

Важно понять, что право может не выполнять своего назначения в случае низкого уровня развития правосознания, а также вследствие их отчуждения. Поэтому «право нуждается в правосознании для того, чтобы стать творческой жизненной силой, а правосознание нуждается в праве для того, чтобы приобрести предметную основу и объективную верность» [1, с. 180].

Таким образом, право и правосознание – это не сводимые друг к другу, но близкие и тесно связанные между собой понятия. Правосознание должно содержать четко сформированную и усвоенную правовую систему ценностей, основанную на справедливости, добре, истине, свободе, преданности отечеству, стремлении к порядку. Политика государства и всех его структур должна быть направлена на воспитание целостной личности, чьи убеждения по вопросам политики и права будут самостоятельными, сформированными, основанными на волевой самодисциплине, которая возможна только при условии уважения человека к себе, определении себя как ценности. Из чего вытекает следующее: уважая себя, человек уважает достоинство в других людях и осознает свою ответственность перед ними. Он уважает себя как субъекта и творца права, ценит его как необходимую форму жизни и дорожит его предписаниями.

Именно таким образом понятие право и правосознание будут укреплять государственность и облагораживать правовую сферу жизни нашего общества.

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.В. Езопихин

В содержащихся в федеральном законодательстве Российской Федерации определениях выборов нет перечня всех их существенных признаков, четкого отграничения от иных социальных отношений. Федеральный закон Российской Федерации «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. определял выборы следующим образом: это выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные федеральные государственные органы и государственные органы субъектов Российской Федерации, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации, а также выборы в органы местного самоуправления, проводимые на основе законов, соответствующих уровню выборов. Иные федеральные законы вообще не содержат понятия выборов.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, вступивший в силу в июне 2002 г., в ст. 2 установил, что выборы – это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, Федеральными законами, Конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления и наделения полномочиями должностного лица.

Характерные признаки исследуемого явления:

- 1) это форма прямого волеизъявления граждан;
- 2) цель выборов – формирование органов государственной власти или местного самоуправления, а также наделение полномочиями должностного лица;
- 3) выборы осуществляются на основании Конституции РФ и иных нормативных актов, их предусматривающих.

Таким образом, законодатель, принимая новый Федеральный закон, регулирующий избирательный процесс, ушел от простого перечисления проводимых в стране выборов.

Включение в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ определения выборов можно рассматривать как необходимость. На практике в действующем законодательстве достаточно часто использовался термин «выборы». В качестве примера можно привести Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который говорит об избрании члена Совета Федерации – представителя от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, появление легального понятия выборов в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ позволило отграничить выборы как явление, на которое распространяется процедура, установленная Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, от других форм прямого или непрямого волеизъявления граждан Российской Федерации.

МОДЕРНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А.В. Безруков

Конституция Российской Федерации характеризует выборы как высшую форму народовластия (ч. 3 ст. 3), способ осуществления гражданами не только государственной власти, но и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 130). Муниципальные выборы являются единственным способом формирования депутатского корпуса. Однако избрание выборных должностных лиц МСУ проводится не только путем прямых выборов. Законодатель предусмотрел и применение непрямых выборов на местном уровне, например формирование представительного органа муниципального района из глав районов и депутатов поселений¹ или избрание главы муниципального образования представитель-

¹ В литературе такой подход критикуется, делается акцент на то, что население, избирая депутата, делегировало ему депутатские полномочия, а избирая главу поселения, не делегировало ему депутатских полномочий. См.: Садовникова Г.Д. Эволюция порядка формирования и статуса представительных органов местного самоуправления в новом законодательстве о выборах // Журнал о выборах. 2005. № 6. С. 10–11. С учетом сохранения идеи представительства и отсутствия законодательного закрепления принципа разде-

ным органом. Положительным моментом в таком раскладе является то, что в любом случае население или его представители принимают решение о персональном составе органов МСУ.

Реформы избирательной системы, связанные с обязательным введением пропорциональной избирательной системы на федеральных (депутаты Государственной Думы) и региональных (не менее половина состава депутатов регионального парламента) выборах, продолжены на муниципальном уровне.

В 2010 г. по инициативе Президента РФ внесены изменения в избирательное законодательство, регулирующее порядок проведения региональных и местных выборов¹. Среди проведенных преобразований следующие: унифицирована численность депутатов региональных парламентов²; партии, представленные в региональных парламентах, освобождены от сбора подписей при их участии в региональных и местных выборах; расширены права оппозиционных партий и др.

Особое внимание обращено главой государства на дискуссию о необходимости перехода к выборам в местные представительные органы исключительно по партийным спискам. В Послании Федеральному Собранию РФ 2010 г. Президент РФ подчеркнул, что роль большинства политических партий в работе муниципалитетов пока практически не ощущается, в результате на местном уровне не все партии выполняют функцию общероссийских политических организаций. Главой государства внесен в Государственную Думу законопроект, предусматривающий обязательное использование пропорциональной избирательной системы на выборах не менее половины депутатов представительных органов в городских округах и муниципальных районах с численностью депутатов не менее 20 человек³. Тем самым по аналогии с выборами региональных парламентов установлена обязанность использования как минимум смешанной избирательной системы, а как максимум созданы условия для повсеместного введения пропорциональной системы при выборах депутатов в крупных муниципальных образованиях.

В идеале на выборах представительных органов в городских округах и муниципальных районах следовало бы оставить возможность ре-

ления властей на местном уровне такие опасения вряд ли имеют под собой достаточные основания.

¹ *Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г.* // Рос. газета. 2009. 13 нояб. С. 2–3.

² См.: Уваров А. Некоторые подходы к унификации системы законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2009. № 2. С. 92–95.

³ *Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 30 ноября 2010 г.* // Рос. газета. 2010. 1 дек. С. 3–4.

гиональному законодателью самостоятельно устанавливать оптимальный порядок формирования местного представительного органа. Между тем трудно вести речь об обязательном использовании пропорциональной системы на местных выборах. Во-первых, такой шаг приведет к дисбалансу мажоритарной и пропорциональных систем, которые в сочетании работают более эффективно, уравнивая недостатки и преимущества друг друга; во-вторых, отдалит интересы избирателей и депутатов, которые будут выражать исключительно партийные интересы на всех уровнях публичной власти, что подорвет как представительный характер местных органов, так и демократические устои выборов в России в целом. И, в-третьих, такой подход тем более неприемлем на уровне муниципальных выборов, поскольку органы МСУ в минимальной мере связаны с партийными интересами, замыкаются на решении вопросов местного (хозяйственного) значения.

Таким образом, признавая необходимость укрепления партийной системы, следует заметить, что, во-первых, внедрение пропорциональной системы на местном уровне может проводиться последовательно и постепенно, и не во всех, а только в наиболее крупных муниципалитетах. Во-вторых, введение пропорциональной системы возможно только «снизу», по инициативе муниципальных образований, но недопустимо по аналогии с федеральными и региональными парламентскими выборами. В-третьих, сохранение возможности самостоятельного выбора избирательной системы региональным законодательством при выборах местного представительного органа будет способствовать полноценному развитию местного самоуправления и послужит гарантией обеспечения демократичности муниципальных выборов.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДЕПУТАТСКИХ МАНДАТОВ МЕЖДУ СПИСКАМИ КАНДИДАТОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

С.В. Кирюхина

Под избирательной системой в Российской Федерации понимается порядок выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в органы местного самоуправления.

Наибольший интерес на современном этапе развития нашего общества будет представлять пропорциональная избирательная система, так

как именно она постепенно становится основной при выборах на различных уровнях власти.

В основе пропорциональной системы изначально было заложено соперничество списков различных политических партий в многомандатных округах и установление определенной пропорции между количеством голосов избирателей, отданных за конкретную партию, и полученных ею мест в представительном округе, что позволяет свести до минимума потерю голосов избирателей и обеспечить более широкое представительство политических партий и объединений.

Методика распределения депутатских мандатов, установленная ст. 83 Федерального закона о выборах, предусматривает, что это распределение осуществляет Центральная избирательная комиссия РФ, которая суммирует число голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, и делит их на число депутатов, т.е. на 450, получая первое избирательное частное (на Западе именуется квотой Т. Хэра). Затем число голосов, полученных каждым федеральным списком кандидатов, допущенным к распределению депутатских мандатов, делится на первое избирательное частное, и целая часть числа, полученного в результате такого деления, есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий федеральный список кандидатов в результате первичного распределения. Если после этого остались нераспределенные депутатские мандаты, они передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов, у которых оказались самые большие остатки голосов, а при равенстве остатков преимущество отдается списку, за который подано больше голосов избирателей (это так называемое правило наибольшего остатка)¹.

Депутатские мандаты, полученные федеральным списком кандидатов, переходят в первую очередь к кандидатам, включенным в общедепутатскую часть списка кандидатов, а оставшиеся мандаты – к кандидатам, включенным в региональные группы кандидатов каждого данного списка. Для этого сумма поданных за федеральный список голосов делится на число положенных ему нераспределенных мандатов, и таким образом получается второе избирательное частное. Затем проводится распределение депутатских мандатов между региональными группами кандидатов по процедуре, аналогичной распределению мандатов между федеральными списками. Если у региональной группы окажется меньше кандидатов, чем ей положено мандатов, излишние мандаты в опре-

¹ Бузин А.Ю. Распределение депутатских мандатов: закон или алгоритм // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1.

деленном порядке передаются другим группам. Если же список получил больше мандатов, чем в него включено кандидатов, излишние мандаты передаются федеральным спискам, получившим менее 7 % голосов, но более первого избирательного частного. Остальные нераспределенные мандаты остаются вакантными¹.

В случае признания выборов несостоявшимися или недействительными повторные выборы, согласно ст. 84 ФЗ, проводятся в течение четырех месяцев, причем сроки избирательных действий могут быть сокращены, но не более чем на треть.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗДОРОВОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ КАК КОНСТИТУЦИОННАЯ ЦЕЛЬ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

Е.М. Ланцман

Конституции многих современных государств устанавливают в качестве основной цели обеспечение здоровой окружающей среды. Конституция Российской Федерации не сформировала четко данную цель, но вместе с тем такие положения, содержащиеся в ней, как «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов проживающих на соответствующих территориях» (ст. 9 Основного закона), указывают на то, что Россия является экологическим государством.

Деятельность по охране природы в рамках своей компетенции осуществляют все звенья механизма государства и его органов. В рамках рассматриваемой цели важнейшее значение имеет решение проблемы охраны окружающей среды и вытекающей из нее задачи обеспечения экологической безопасности общества (составляющих в совокупности природоохранный аспект экологической функции государства). Только в условиях должного качества окружающей среды возможно решение проблемы второго порядка – рационального использования природных ресурсов, необходимых для удовлетворения нужд отдельных людей и общества в целом, что отражает природоресурсный аспект. Производное от природоохранительного значения природоресурсного аспекта экологической функции государства вытекает также и из того, что рациональное природопользование предполагает охрану

¹ *Борисов А.Н.* Комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (постатейный). М.: Юс-тицинформ, 2007.

и воспроизводство природных ресурсов. Как отмечает Н.П. Голубецкая, экологическое движение в мировом масштабе претерпевает существенную эволюцию¹. Важнейшим переломным моментом стало проведение Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г. Как раз после нее большинство стран мира подтвердили свою озабоченность в связи с приближением опасного экологического кризиса и приняли программы по разработке Концепции устойчивого развития, соответствующие принципам, одобренным на этой конференции. Экологическую (биосферную) функцию государства нельзя сводить только к природоохранной, поскольку сейчас главная забота государства связана с рациональным использованием природных ресурсов. Охрана природы, в первую очередь биосферы, и рациональное, устойчивое использование ресурсов составляет основное содержание экологических стратегий и действий государства, реализующего свою экологическую функцию согласно целям устойчивого развития.

Признавая необходимость развития системы мер и системы управления, реализующих экологическую функцию, государство, в то же время не рассматривало ее как приоритетную. Степень взаимосвязанности функций государства определяется тем, насколько близки и взаимосвязаны цели и задачи, стоящие перед обществом и решаемые при реализации той или иной функции. В настоящее время отмечается теснейшая взаимосвязь экологической и других функций, обусловленная усугублением экологического кризиса, необходимостью экологизации различных сфер жизнедеятельности общества и усилением роли государства в решении проблем охраны окружающей среды, рациональной эксплуатации природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности страны. Формирование эффективной системы правового регулирования и судебной защиты окружающей среды, обеспечения качественной окружающей среды и рационального природопользования оказывает существенное влияние на устойчивое развитие в России гражданского общества в целом. Обеспечение здоровой окружающей среды является конституционной целью Российского государства.

¹ Голубецкая Н.П. Новые задачи природоохранной политики в условиях изменяющегося положения в Европе // Журнал Российского права. 2000. № 8. С. 78.

МОДЕРНИЗАЦИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Н.Г. Геймбух

Конституционно-правовые реформы последних лет, последовательное внедрение идей конституционализма в российскую теорию и практику правового регулирования, выстраивание новой модели федеративных отношений на фоне отсутствия концептуального понимания происходящих процессов и явлений актуализируют проблему соотношения базовых категорий науки конституционного права.

Именно демократия и федерализм способны обеспечить решение задачи сохранения национальной самобытности народов, проживающих на территории Российской Федерации, укрепления целостности и единства государства. Особенностью демократического режима является обеспечение прав не только русского народа как государствообразующей нации, но и прав культурных, этнических, региональных и других меньшинств.

Модернизация российского федерализма идет по пути усиления интеграционных тенденций и централизованных начал построения государства. Реформа федеративных отношений в Российской Федерации привела к сокращению числа ее субъектов, образованию в результате объединения новых субъектов Федерации и к территориальным преобразованиям Пермского края, Красноярского края, Камчатского края, Иркутской области и Забайкальского края.

Статус действующих полномочных представителей Президента России в федеральных округах существенно модернизирован, повышено его государственно-правовое значение. Совершенствование правового регулирования статуса полпредов происходит за счет расширения сфер его деятельности, усиления функций координации и согласования наряду с функциями представительства и контроля. Институт полномочных представителей Президента является составной частью нового конституционного механизма разработки, принятия, реализации и контроля за исполнением решений Президента РФ.

В процессе модернизации российского федерализма необходимо совершенствовать существующую процедуру заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий в части законодательно установленных процедур общественного контроля за разработкой и принятием указанных договоров со стороны Федерации и установления дополнительных гарантий защиты прав субъектов Российской Федерации, не являющихся стороной договора в его подготовке, и соответ-

венно совершенствовать Федеральный закон от 6 октября 1999 г. (в ред. от 4 июня 2010 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Кроме этого, следует обновить действующую Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации в части, касающейся законодательных основ ее регламентации, вопросов координации национальной и миграционной политики Российского государства, мониторинга состояния межнациональных отношений, выработки механизмов раннего предупреждения межнациональных конфликтов. В связи с чем целесообразным является предложение о необходимости оказания государственной поддержки национального развития отдельным этносам, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Таким образом, особую актуальность приобретают формирование научно обоснованной, эффективной и демократичной национальной политики, способной обеспечить в условиях Федерации интеграцию национальных идей с общечеловеческими ценностями, удовлетворение национально-культурных интересов и потребностей многонационального народа Российской Федерации, гармонизацию межнациональных отношений.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ПОДГОТОВИТЕЛЬНОГО ЭТАПА ОБЪЕДИНЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РФ (на примере Красноярского края)

Е.В. Панина

Под подготовительным этапом объединения в настоящей статье понимается период с момента принятия Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ¹ (далее – ФЗ-95) и до момента образования нового субъекта РФ – Красноярского края (01.01.2007). Наиболее актуальными конституционно-правовыми вопросами подготовительного этапа объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа (далее – ТАО) и Эвенкийского автономного округа (далее – ЭАО), на наш взгляд, являлись:

¹ *Федеральный закон от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.*

1. Особенности осуществления полномочий органами государственной власти Красноярского края, ТАО и ЭАО.

Согласно ФЗ-95, с 01.01.2005 г. на органы государственной власти Красноярского края было возложено осуществление на территории ТАО и ЭАО большей части полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, а также отдельных полномочий по предметам ведения РФ. В целях обеспечить финансирование данных полномочий Бюджетный кодекс РФ установил, что отчисления от федеральных налогов и сборов подлежат зачислению в краевой бюджет. Данный порядок действует, если иное не предусмотрено федеральным законом (отсутствует), договорами между органами государственной власти края, ТАО и ЭАО. В 2004 г. Красноярский край заключил с ЭАО и ТАО договоры об основах отношений (срок действия до 01.01.2007 г.), согласно которым осуществление вышеуказанных полномочий передано органам государственной власти ЭАО и ТАО, а также предусмотрены субвенции из краевого бюджета бюджетам округов на их выполнение.

ФКЗ-6¹ ограничил полномочия органов государственной власти края, ТАО и ЭАО: ввел запрет на 1) осуществление действий, направленных на досрочное прекращение полномочий высших органов государственной власти края, ТАО, ЭАО; 2) принятие решений по изменению границ края, ТАО, ЭАО; 3) осуществление действий, связанных с отчуждением собственности ТАО, ЭАО и др.

2. Создание единых для Красноярского края, ТАО и ЭАО органов исполнительной власти: 1) Совета Губернаторов Красноярского края, ЭАО и ТАО (установлены компетенция Совета, право принимать постановления, обязательные для исполнения на территории края и округов, среди которых постановления о создании рабочих групп и утверждении плана мероприятий по подготовке органов государственной власти края и автономных округов к образованию в составе РФ нового субъекта)²; 2) Постоянного представительства Совета администрации края и Администрации ТАО при Правительстве РФ³.

¹ Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005г. №6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // СЗ РФ. 2005. №42. Ст. 4212.

² Закон Красноярского края от 29.01.04 № 9-1701 «Об утверждении заключения договора о создании Совета Губернаторов Красноярского края, ЭАО и ТАО» // Красноярский рабочий. 2004. 21 февр.

³ Закон Красноярского края от 29.01.04 № 9-1745 «Об утверждении заключения договора о создании Постоянного представительства Совета администрации Красноярского края и Администрации ТАО при Правительстве РФ» // Красноярский рабочий. 2004. 21 февр.

3. Особенности порядка формирования и принятия закона нового субъекта РФ о бюджете на 2007 г. определены ФКЗ-6 и Соглашением, заключенным законодательными (представительными) органами государственной власти Красноярского края, ТАО и ЭАО¹.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что на подготовительном этапе объединения Красноярского края, ТАО и ЭАО в единый субъект РФ были созданы и успешно функционировали механизмы, позволившие не только «смягчить» процесс объединения, но и учесть интересы всех его участников: Красноярского края, ТАО и ЭАО.

ОТРЕШЕНИЕ ОТ ДОЛЖНОСТИ В СВЯЗИ С УТРАТОЙ ДОВЕРИЯ ПРЕЗИДЕНТА: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

И.Д. Ахмедов

Существующий в настоящее время порядок наделения граждан полномочиями глав субъектов Российской Федерации (региональными органами законодательной власти по представлению Президента России) и прекращения их полномочий был институализирован в конце 2004 г. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»².

Реформа вызвала оживленную дискуссию как в обществе, так и в научной среде. При этом особое внимание привлекло положение о праве Президента России отрешать от должности высших должностных лиц субъектов РФ в связи с утратой доверия Президента, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом (подп. «г») п. 1 ст. 19 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ). Применение нормы на практике только подтвердило, что общество желает знать, по каким критериям то или иное должностное лицо утрачивает доверие главы государства.

Данная норма права позволяет Президенту прекратить полномочия руководителя субъекта Федерации единолично. И если такое основание,

¹ *Соглашение* о порядке принятия закона нового субъекта РФ, образуемого в результате объединения Красноярского края, ТАО и ЭАО, о бюджете на 2007 год // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. 2006. 6 окт.

² *СЗ РФ*. 2004. № 50. Ст. 4950.

как ненадлежащее исполнение своих обязанностей, является в той или иной степени правовой категорией (пусть по смыслу закона и оценочной), то такое основание, как утрата доверия Президента, является скорее моральной, психологической и субъективной категорией, обличенной в конституционно-правовую форму.

С одной стороны, указанное полномочие Президента России соответствует логике нынешнего порядка наделения полномочиями и прекращения полномочий высших должностных лиц субъектов Федерации, который признан Конституционным Судом РФ соответствующим Конституции. С другой стороны, полномочие главы государства единолично увольнять глав регионов – ввиду закрепленного в Конституции федеративного и правового характера государства – требует некоторого совершенствования. Кроме того, ранее подбор кандидатур осуществлялся, как правило, по схеме «Президент РФ – Администрация Президента РФ – полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе», то затем порядок был изменен: политическая партия, получившая большинство на выборах в региональную легислатуру (по пропорциональной системе), в настоящее время имеет по сути *приоритетное право на предложение кандидатуры* главе государства для внесения в законодательное собрание. Таким образом, если порядок наделения полномочиями был несколько демократизирован и приобрел более открытый характер, то порядок прекращения полномочий сохранился в прежнем виде. В этой связи предложение об изменении указанной нормы таким образом, чтобы она приобрела менее субъективный и более правовой характер, является обоснованным.

В рамках нынешнего порядка наделения полномочиями глав регионов следует изложить соответствующую норму закона таким образом, чтобы основанием для отрешения от должности была не утрата доверия как таковая, а более объективные, правовые категории, т.е. акты, действия (либо бездействие), которые, в свою очередь, стали основаниями для утраты доверия главы государства.

К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

А.А. Рябич

Проблема разграничения предметов ведения в сфере охраны окружающей среды между государственными органами является одной из

актуальных для формирования правового демократического социального государства¹.

Нормативно-правовые акты об охране окружающей среды выделяют государственную политику при обеспечении оптимального решения социально-экономических задач, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности².

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» Российской Федерации определены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

Полномочия субъектов РФ в области охраны окружающей среды. Участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации; принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации³. Законодательство об охране окружающей среды входит в совместную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ).

Федеральный закон «Об охране озера Байкал». «Об охране Телецкого озера» 9 июля 2004 г. № 33-РЗ (Сборник законодательства Республики Алтай, 2004, № 18 (24)). Нарушение правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, которые изложены в его Постановлении от 9 января 1998 г. № 1-П, подтверждены им и развиты в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П и Определении от 27 июня 2000 г. № 92-О. Так, в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Весьма важным является положение Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П. Определение Верховного Суда РФ от 06.04.2005 г.

¹ *Ефимова Е.И.* Развитие института «экологические права и обязанности» в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2004. № 2. С. 8–12; *Анисимов А.П.* Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду (конституционно-правовые аспекты); автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1997.

² *Федеральный закон* от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Рос. газета. 2002. 12 янв.

³ *Абанина Е.Н., Зенюкова О.В., Сухова Е.А.* Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», 2-е изд., перераб. и доп. // Система Гарант. 2007.

Особенности конституционно-правовых отношений между Федерацией и субъектами Российской Федерации должны обеспечивать гарантированную стабильность при реализации предусмотренного ст. 42 Конституции права на благоприятную окружающую среду. Разграничение полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11).

Для обеспечения управляемости и поддержания экологического правопорядка требуется принятие неотложных организационных и правовых мер. В частности должны быть приняты соглашения между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ С ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ПО ВОССТАНОВЛЕНИЮ НАРУШЕННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Л.В. Косарева

В соответствии с п. 1 ст. 15 Закона Кемеровской области от 28.12.2000 № 108-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Кемеровской области» уполномоченный рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) органов государственной власти Кемеровской области, органов местного самоуправления, должностных лиц, осуществляющих свою деятельность на территории Кемеровской области. Аналогичная норма дублируется во всех региональных законах об уполномоченных и характеризует институт омбудсмена как один из механизмов защиты прав и законных интересов граждан от произвола государственных органов управления и от злоупотребления властью со стороны чиновников.

Однако анализ обращений граждан уже в первые годы существования должности уполномоченного показал, что практически половина всех жалоб кузбассовцев касается деятельности не столько региональных органов государственной власти и местного самоуправления, сколько территориальных органов федеральных органов исполнитель-

ной власти – службы судебных приставов, органов прокуратуры, учреждений исполнения наказаний, органов внутренних дел, наркоконтроля и др.

В целях повышения эффективности работы по восстановлению нарушенных прав граждан с 2003 г. началось подписание соглашений о сотрудничестве и взаимодействии уполномоченного по правам человека в Кемеровской области с федеральными структурами, действующими на территории Кузбасса. В рамках заключенных соглашений предусматривается не только обмен информацией и участие в рабочих встречах, но и проведение совместных контрольных мероприятий и проверок по обращениям граждан.

Сегодня такие соглашения заключены с ГУФСИН России по Кемеровской области, ГУВД по Кемеровской области, УФМС Кемеровской области, прокуратурой Кемеровской области, Управлением Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков по Кемеровской области, следственным управлением Следственного комитета РФ по Кемеровской области, УФССП по Кемеровской области, Управлением Росздравнадзора по Кемеровской области и др. В ряде случаев в дополнение к соглашениям подписаны Протоколы, определяющие формы и способы взаимодействия по отдельным направлениям работы. Так, например, к соглашению с ГУВД по Кемеровской области подписан Протокол «О порядке взаимодействия по обеспечению гарантий защиты прав и свобод граждан, содержащихся в изоляторах временного содержания управлений, отделов внутренних дел по городам и районам (муниципальным районам) по Кемеровской области». К соглашениям со следственным управлением и службой судебных приставов подписаны протоколы, конкретизирующие формы и способы сотрудничества сторон при осуществлении деятельности, связанной с решением вопросов защиты прав и интересов несовершеннолетних детей на территории Кемеровской области.

Только в 2010 г. по результатам проверок, проведенных по запросам уполномоченного, следственным управлением отменялись незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовных дел, прокуратурой подавались в суд заявления в защиту интересов граждан, службой судебных приставов исполнены в полном объеме решения судов, ГУВД по Кемеровской области проведены дополнительные проверки обращений граждан, и по выявленным фактам приняты меры реагирования, за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей к административной ответственности привлечены должностные лица.

Таким образом, соглашения региональных уполномоченных по правам человека с территориальными органами федеральных органов ис-

полнительной власти создают благоприятное правовое поле для совместной работы в сфере защиты прав и свобод граждан, способствуют повышению эффективности уже существующих правозащитных механизмов.

МЕСТО ИНСТИТУТА УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ РЕБЕНКА В ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И.К. Дубасов

В настоящее время существует проблема определения места института уполномоченного по правам ребенка в правовой системе Российской Федерации. По нашему мнению, данную проблему необходимо рассматривать с двух позиций:

1. В государственно-правовой системе среди всех органов власти.
2. Среди органов исполнительной власти, в качестве субъектов, непосредственно занимающихся защитой прав ребенка.

Анализ правовых статусов уполномоченных по правам ребенка в регионах, установленных нормативно-правовыми актами субъекта Российской Федерации, дает возможность разделить их на следующие группы:

1. Институт уполномоченного представлен в виде самостоятельного государственного учреждения и должностного лица, действующего на основании специального закона, назначаемого решением законодательного органа по представлению главы администрации субъекта Федерации (15 субъектов РФ).

2. Институт уполномоченного представлен в виде структурного подразделения исполнительного органа власти субъекта и должностного лица, назначаемого на должность исполнительным органом субъекта Российской Федерации (32 субъекта РФ).

3. Уполномоченный по правам ребёнка входит в состав аппарата Уполномоченного по правам человека (17 субъектов РФ).

4. Уполномоченный по правам ребенка осуществляет свою деятельность на общественных началах (6 субъектов РФ).

Таким образом, в большинстве субъектов РФ уполномоченные по правам ребенка включены в систему исполнительной власти.

Представляется справедливой точка зрения тех авторов, которые отмечают, что встроенность должности уполномоченного в структуру исполнительной власти ограничивает действия уполномоченного по

полноценной защите прав и законных интересов ребенка в субъекте Российской Федерации¹. Кроме того, такая модель не соответствует стандартам Европейской сети детских омбудсманов².

На наш взгляд, более предпочтительным вариантом является создание самостоятельной административной структуры уполномоченных по правам ребенка, со своим штатом и отдельным финансированием.

Эффективность работы уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации обусловлена тем, что, в соответствии со смыслом института уполномоченного, он лично участвует в содействии восстановлению прав как отдельных детей, так и групп детей, чьи права нарушаются, непосредственно по месту жительства (пребывания) ребенка.

Как представляется, более оптимальной является та модель, при которой должность уполномоченного вводится законом субъекта Российской Федерации, закрепляющим правовые основы, принципы и гарантии деятельности уполномоченного по правам ребенка в субъектах Федерации, его полномочия, порядок назначения и прекращения функций, а сам омбудсмен назначается законодательным (представительным) органом власти либо с его согласия.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В СВЕТЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.Ю. Ульянов

15 января 2011 г. вступил в силу Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации», ознаменовав тем самым окончательное отделение следствия от прокуратуры.

Следует напомнить, что создание в 2007 г. Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации послужило поводом для достаточно резких высказываний со стороны ряда государственных и обще-

¹ *Куприянова Е.* Работа уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации // Социальная педагогика. 2005. № 4. С. 10; *Мальшев В.А.* Негосударственные механизмы охраны и защиты материнства и детства // Адвокат. 2008. № 11. С. 99.

² *Долинин К.А.* О формировании законодательной основы деятельности Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, находящихся в пределах Приволжского Федерального Округа // Сборник материалов межрегиональной конференции «Права детей – детям!». г. Ульяновск, 1 июня 2010 г. / под ред. М.А. Батановой. Ульяновск: Изд. Качалин Александр Васильевич, 2010. С. 16.

ственных деятелей. Так, по мнению заместителя Генпрокурора РФ С.Г. Кехлерова, с принятием изменений «получилось то, от чего пытались отказаться: Следственный комитет стал надзирать сам за собой»¹.

«Несмотря на ст. 129 Конституции Российской Федерации... определяющую единство системы прокуратуры, по факту мы имеем Следственный комитет при прокуратуре как самостоятельный орган, неподотчетный, неподконтрольный ни с точки зрения процессуальной, ни с точки зрения служебной, должностной», – заявил на одном из парламентских слушаний депутат Государственной Думы А.Е. Хинштнейн.

Сегодня отделение следственного комитета от органов прокуратуры воспринимается скорее как закономерный этап реформирования не только прокуратуры, но и всей правоохранительной системы. Ведь изначально в 1722 г. прокуратура создавалась именно как надзорный орган, и уже позднее, после судебной реформы 1864 г., органы прокуратуры были наделены полномочиями по расследованию уголовных дел и поддержанию обвинения в суде. Не исключено, что следующим шагом на пути реформирования системы органов прокуратуры станет формирование отдельного корпуса гособвинителей или наделения полномочиями по поддержанию обвинения в суде работников следственных органов.

Сегодня прокуратура перестала быть органом уголовного преследования, пресечение нарушений прав и свобод человека и гражданина – вот главное направление деятельности прокуратуры. Этому во многом способствует и позиция законодателя, направленная на корректировку действующего материального и процессуального права. Яркий пример – изменения в ст. 45 ГПК РФ от 05.04.2005 г., позволяющие прокурору обращаться в суд с исками в защиту социальных прав граждан. Так, в результате принятых в норму данной статьи изменений, число исков, поданных прокурорами в интересах граждан, кратно увеличилось (данные прокуратуры Томской области: с 2446 в 2008 г. до 8237 в 2010 г.).

Основы правозащитной деятельности прокуратуры, главным образом, заложены в Конституции РФ. Здесь важно выделить следующее. Во-первых, прокуратура – это конституционный (государственный) орган, наряду с высшими органами власти, поименованными в основном законе страны. На наш взгляд, данное положение вовсе не предполагает отнесение прокуратуры ни к одной из ветвей власти (несмотря на включение статьи о прокуратуре в главу Конституции РФ «Судебная власть»). В этой связи можно выделить принципы самостоятельности органов прокуратуры в решении поставленных перед ними задач и не-

¹ Кехлеров С.Г. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации / Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2008. 93 с.

зависимости прокуратуры от органов власти и политических партий при осуществлении надзорной деятельности. Во-вторых, прокуратура – это единая федеральная система органов, финансируемая за счет средств федерального бюджета. Конституционным принципом деятельности прокуратуры также является принцип централизации, основанный на подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Таким образом, конституционно-правовые основы правозащитной деятельности прокуратуры представляют собой положения Конституции, закрепляющие конституционно-правовой статус, принципы, полномочия, организацию и порядок деятельности прокуратуры России по обеспечению законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина.

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПОЛНОЦЕННОЕ И КАЧЕСТВЕННОЕ ПИТАНИЕ

В.А. Власов

Сбалансированное по качеству, количеству и ассортименту продовольственное обеспечение населения Российского государства служит одним из основных факторов обеспечения его жизни, здоровья и благополучия. К сожалению, в действующей Конституции России 1993 г. не закреплено право на обеспечение граждан Российской Федерации полноценным и качественным питанием.

Вместе с тем отдельные нормативные акты, принимаемые в последнее время, способствуют реализации данного права. Особого внимания заслуживает Указ Президента Российской Федерации от 30.01.2010 г. №120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности» (далее – Доктрина).

В ней прямо указывается, что продовольственная безопасность Российской Федерации является одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности страны в среднесрочной перспективе, фактором сохранения ее государственности и суверенитета, важнейшей составляющей демографической политики, необходимым условием реализации стратегического национального приоритета – повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования высоких стандартов жизнеобеспечения.

В Доктрине закреплено, что стратегической целью продовольственной безопасности является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продовольствием. Существует масса проблем в рассматриваемой области: использование генетически модифицированных продуктов, ненадлежащий государственный контроль в продовольственной сфере и т.д.

Одним из важных направлений Доктрины выступает формирование здорового типа питания, без которого не может быть здоровой нации. Это очень актуально и своевременно, так как в связи с засухой 2010 г. произошло резкое снижение производства отечественных продовольственных товаров и отмечается массовый завоз импортного продовольствия, зачастую крайне низкого качества.

Следовательно, формирование здорового типа питания потребует правового оформления и детализации таких аспектов, как развитие фундаментальных и прикладных научных исследований по медико-биологической оценке безопасности новых источников пищи и ингредиентов, внедрения инновационных технологий, включающих био- и нанотехнологии, технологии органического производства пищевых продуктов и продовольственного сырья, наращивания производства новых обогащенных, диетических и функциональных пищевых продуктов; разработки нормативов социального питания и реализации мер по его поддержке; разработки и реализации комплекса мер, направленных на сокращение потребления алкогольной и другой спиртосодержащей продукции, и т.д. По указанному направлению целесообразно в кратчайшие сроки разработать проект и принять Федеральный закон «Об основах государственной политики Российской Федерации в области формирования и обеспечения здорового типа питания населения».

Не следует забывать и об адресной помощи социально незащищенным слоям населения. Вполне уместно использовать зарубежный опыт, в частности в США еще с 1964 г. введена и успешно функционирует до настоящего времени система купонов для 14 категорий граждан (дети, пенсионеры, беременные и кормящие матери и т.д.).

ВИДЫ БЕЖЕНЦЕВ ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Е.А. Школяренко

Опираясь на положения действующего российского законодательства о беженцах, можно выделить следующие категории лиц, имеющих

право претендовать на предоставление соответствующего правового статуса в Российской Федерации: 1) лицо, признанное беженцем в соответствии с Федеральным законом от 19 февраля № 4528-1 «О беженцах» (в ред. Федерального закона от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ)¹ (далее – Федеральный закон «О беженцах»); 2) политические беженцы – лица, которым предоставлено политическое убежище в Российской Федерации, в соответствии с положениями ст. 63 и 89 Конституции РФ, а также Указа Президента РФ от 21 июля 1997 г. № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» (в ред. Указа Президента РФ от 27 июля 2007 г. № 993)²; 3) лица, которым предоставлено временное убежище (гуманитарный статус).

Сегодня с правовой точки зрения наиболее полную регламентацию получил правовой статус первой категории беженцев. Разработка и принятие Федерального закона «О беженцах» явились следствием присоединения Российской Федерации в 1992 г.³ к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу к ней 1967 г.⁴, являющимся основой международно-правового режима в отношении беженцев. На современном этапе содержание определения «беженец», процедура получения статуса беженца, основные права и обязанности, закрепленные в нормах Федерального закона «О беженцах» в основном соответствуют положениям Конвенции и Протокола. Однако и по сей день имеются некоторые расхождения⁵.

Российское законодательство не содержит определения «политический беженец». Таким образом, обнаруживается проблемность в этом вопросе. Для преодоления данной ситуации российскому законодателю следовало бы принять специальный закон «О предоставлении Российской Федерацией политического убежища», оставив прерогативу предоставления последнего за Президентом РФ.

Третью категорию составляют лица, которым предоставлено временное убежище⁶ в соответствии со ст. 12 Федерального закона «О беженцах» и Постановлением Правительства РФ от 09 апреля 2001 г.

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; *СЗ РФ*. 2008. № 30 (ч. II). Ст. 3616.

² *СЗ РФ*. 1997. № 30. Ст. 3601; Там же. 2007. № 31. Ст. 4020.

³ См.: *Постановление* Верховного Совета РФ от 13 ноября 1992 г. № 3876-1 // *Ведомости СНД и ВС РФ*. 1992. № 49. Ст. 2863.

⁴ *Бюллетень международных договоров*. 1993. № 9. С. 6–31.

⁵ См. подробнее: *Школяренко Е.А.* Соотношение понятий «беженец» в российском и международном праве // *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2010. №1. С. 180–184.

⁶ На 01.01.2010 г. на учете состояло 3195 человек, которым было предоставлено временное убежище. См.: <http://www.fms.gov.ru>

№ 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (в ред. Постановления Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 220)¹. В отношении данной категории вынужденных мигрантов следует отметить, что по существу их правовой статус определяется в соответствии с вышеназванными правовыми актами. В целях более подробной правовой регламентации правового статуса представляется целесообразным расширить содержание ст. 12 Федерального закона «О беженцах», в части закрепления прав и обязанностей лиц, которым предоставлено временное убежище, гарантий их обеспечения, а также процедуры повторного получения временного убежища на территории Российской Федерации.

Таким образом, российское законодательство в сфере регулирования статуса беженцев требует дальнейшего совершенствования в целях его гармонизации с международными стандартами в области защиты прав вынужденных мигрантов.

ПРОБЛЕМА ЦЕННОСТЕЙ В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ

И.В. Лавриненко

Объективным фактором нашего времени является процесс глобализации. Этот процесс охватывает всех акторов международных отношений и появляется во всех сферах: экономике, политике и культуре. Под глобализацией понимается втягивание большей части человечества в единую систему финансово-экономических, общественно-политических и культурных связей на основе новейших средств телекоммуникаций и информационных технологий.

Наиболее ошутимо этот процесс проявляется в экономической сфере, где уже сейчас формируется глобальная хозяйственная система. Причем активными создателями были и остаются страны «большой семерки», которые образовали контролируемые ими международные и финансовые институты (ВТО, МВФ, Всемирный банк) с целью продвижения идеи либерализации и защиты своих национальных интересов. С участием этих структур на международной арене глобализация приобрела политический характер.

Фактор глобализации оказал большое влияние и на международное право. Были разработаны и приняты международные конвенции, которые стали приобретать всё более универсальный характер. Так, в рамках Организации Объединённых Наций была принята Всеобщая декларация

¹ *СЗ РФ*. 2001. № 16. Ст. 1603; Там же. 2008. № 14. Ст. 1412.

прав человека, которая стала рассматриваться как система согласованных правил и ориентиров человеческого общежития. Предпосылкой принятия декларации была цель не допустить преступлений, которые были совершены в период Второй мировой войны. В дальнейшем декларация стала критерием определения цивилизованности государства. В случае, если какое-либо «нецивилизованное государство» не воспринимало положения декларации, этот факт служил основанием для проведения странами-лидерами «гуманитарных интервенций» и в конечном итоге для укрепления своего доминирующего положения. Тем самым утверждалась идея о незыблемости единственного верного образца, который следует воспринять «отсталым культурам», а также о необходимости пройти все этапы развития, которые прошли страны-лидеры, и наконец об установлении капиталистического строя с его либеральными ценностями во всём мире. Таким образом, из-за агрессивных действий со стороны Запада права человека были дискредитированы, несмотря на их в целом позитивный характер.

Анализ текста декларации позволяет предположить, что в основе её лежат ценности, характерные для западной культуры. Так, идеи либерализма, доктрины естественного права и модернизации отражают ценности западной цивилизации. И само утверждение об универсальности ценностей прав человека, зафиксированное в декларации, не соответствует действительности, так как не отражает своеобразия правовых культур других стран. Следует отметить, что в декларации имеется некоторый элемент всеобщности прав человека. Однако в западной традиции лежит индивидуалистическое стремление отстаивать свои интересы в рамках права, в то время как в других цивилизациях превалирует этическая ориентация на обязанностях их исполнения.

В конце XX – начале XXI в. стартовал процесс «самоутверждения» цивилизаций. Это проявилось в отстаивании своих ценностей, традиций в отторжении навязываемых извне инородных принципов и стандартов, которые могут оказать негативное воздействие на неподготовленной почве. Стал очевиден недостаток универсальных ценностей превосходства западных норм, исходивших из однолинейности исторического подхода. Поэтому следует обратиться к цивилизованному подходу, который позволит показать, что мир – это многообразие культур, где каждая цивилизация развивается по своим законам, определяя место и роль человека в общественных отношениях, обусловленных характером культуры.

НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ ДЕЙСТВИЕ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ

В.В. Терешкова

Статус постановлений Европейского суда по правам человека в национальной правовой системе обусловлен решением вопроса, какое положение в национальной правовой системе занимает Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека.

Во многих государствах Конвенция имеет силу в рамках национального права и на нее можно непосредственно ссылаться в судах¹. В других государствах Конвенция не применяется судами непосредственно, суды рассматривают Конвенцию как вспомогательное средство при толковании положений национального права².

Постановления Европейского суда оказывают влияние на развитие национального законодательства и правоприменительной практики.

Постановления Европейского суда по правам человека являются образцом толкования норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В какой степени такое толкование может восприниматься как обязательное национальными судами?

Национальные суды вправе применять правовые позиции Европейского суда для аргументации своих решений. Правовым основанием применения является ч. 4 ст. 15 Конституции РФ и положения отраслевого законодательства.

Верховный Суд РФ разъяснил нижестоящим судам, что применение Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод

¹ В Нидерландах Конвенция имеет большую силу, чем обычное законодательство, поскольку при коллизии между двумя нормами, имеющими одинаковое положение в иерархии норм, действует более позднее (*lex posterior derogat lege priori*). Аналогичный статус Конвенция имеет и в Швейцарии, где суды руководствуются положениями Европейской конвенции и постановлениями Европейского суда. В Австрии Европейская конвенция имеет приоритет над противоречащими ей нормами национального права. Тем не менее австрийские суды предпочитают ограничительное толкование ее норм. В Германии Высший Федеральный суд ФРГ обосновал возможность непосредственного применения положений Европейской Конвенции. В Италии непосредственно применимые положения Конвенции обладают силой обычного законодательства, т.е. имеют приоритет над законодательством, введенным в действие до даты, когда Конвенция вступила в силу. Однако национальное законодательство, введенное в действие позднее, может иметь приоритет над положениями Конвенции.

² В решении палаты лордов по делу *R v Chief Immigration Officer, Heathrow Airport*, было отмечено, что «... если есть некая двусмысленность в наших статутах или неопределенность в нашем праве, то суды могут обратиться к Конвенции, чтобы устранить эту двусмысленность».

должно осуществляться с учётом решений Европейского суда по правам человека во избежание любого нарушения Конвенции¹.

Иногда толкование Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в российских судах отличается от толкования её норм Европейским судом. Полагаем, что приоритетным должно стать именно толкование, даваемое Европейским судом по правам человека.

Представляется, что для российских государственных органов обязательными являются постановления, вынесенные не только против России, но и против других государств. Нормы Конвенции нельзя рассматривать в отрыве от интерпретирующей их практики Европейского суда.

Европейский суд по правам человека устанавливает минимальные общеевропейские стандарты, призванные обеспечить эффективную защиту прав человека на национальном уровне. Права и свободы, закрепленные в Конвенции, наполняются новым содержанием, конкретизируются в постановлениях Европейского суда.

Понимание конвенционной нормы, содержащейся в постановлении Европейского суда по правам человека, позволяет государству предпринять необходимые меры в законодательной и правоприменительной сфере с целью соблюдения своих международных обязательств. Эту цель преследует и констатация Европейским Судом структурных проблем в национальном законодательстве и правоприменительной практике².

Комитет министров Совета Европы призвал Суд отмечать в случае повторяющихся нарушений «наличие структурной проблемы и ее источник».

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10.10.2003 г. // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 12. С. 6.

² В деле *Broniowski v Poland* Суд сделал вывод: «Хотя в принципе Суде не следует определять, какими могут быть надлежащие меры по выполнению государством своих обязательств, вытекающих из ст. 46 Конвенции, все же, учитывая констатацию ситуации структурного характера, Суд считает, что безусловно требуется принятие мер общего характера на национальном уровне во исполнение данного постановления, мер, которые должны учесть интересы многих заинтересованных лиц. В особенности, принимаемые меры должны иметь своим свойством исправление функциональных сбоев ...» (§ 193).

РОЛЬ ПРОТОКОЛА № 14 К ЕВРОПЕЙСКОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОСНОВНЫХ СВОБОД В РЕФОРМИРОВАНИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Н.А. Волков

Принятая и открытая для подписания 4 ноября 1950 г. в Риме и вступившая в силу (после сдачи на хранение десяти ратифицированных грамот) 3 сентября 1953 г. Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод не только провозгласила основополагающие права человека, но и создала особый механизм их защиты.

Первоначально этот механизм включал три органа, которые несли ответственность за обеспечение соблюдения обязательств, принятых на себя государствами – участниками Конвенции: *Европейскую комиссию по правам человека*, Европейский суд по правам человека и *Комитет министров Совета Европы*. С 1 ноября 1998 г., после вступления в силу Протокола № 11, первые два органа были заменены единым, постоянно действующим Европейским судом по правам человека. Европейский суд призван обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение норм Конвенции её государствами-участниками. Он осуществляет эту задачу путём рассмотрения и разрешения конкретных дел, принятых им к производству на основе индивидуальных жалоб, поданных физическим лицом, группой лиц или неправительственной организацией. Возможна также подача жалобы на нарушение Конвенции государством – членом Совета Европы со стороны другого государства-члена.

Юрисдикция Европейского суда по правам человека распространяется на граждан России с 5 мая 1998 г. Россия является самым крупным «поставщиком» дел в Страсбургский суд. Согласно статистике ЕСПЧ, количество дел из России растёт. Так, в 1999 г. в суд россиянами была подана 971 жалоба, в 2000 г. – 1322, в 2001 г. – 2104, в 2002 г. – 3986, в 2003 г. – 4728, в 2004 г. – 5824, в 2005 г. – 8069, в 2006 г. – 10 132, в 2007 г. – 9497, в 2008 г. – 10 146, в 2009 г. – 13 666. Распределение поступивших в 2009 г. в ЕСПЧ жалоб по странам выглядит следующим образом: *Россия* – 33 550 (28,1%), *Турция* – 13 100 (11,0%), *Украина* – 10 000 (8,4%), *Румыния* – 9800 (8,2%).

Огромное количество жалоб, поступающих в ЕСПЧ, потребовало усовершенствования системы суда, которое было претворено в жизнь принятием Протокола № 14.

В 2010 г. Российская Федерация стала последним, 47-м, государством – членом Совета Европы, ратифицировавшим этот Протокол. Его

целью являются усовершенствование независимости судей Европейского суда по правам человека через увеличение срока избрания судей без права переизбрания, ускорение рассмотрения дел, установление приоритетных дел, введение возможности рассмотрения дел о приемлемости жалоб единоличным судьей, введение докладчиков в секретариат суда и др. Впервые Государственная Дума РФ рассмотрела вопрос о ратификации Протокола № 14 в декабре 2006 г. Тогда проголосовавшие против его принятия депутаты в качестве главной причины указывали положение Протокола о том, что решение о принятии дела к рассмотрению может вынести один судья Европейского суда по правам человека, а не трое, как предусматривалось ранее Протоколом № 11 к Конвенции. Спустя четыре года Протокол № 14 был ратифицирован Федеральным законом Российской Федерации от 4 февраля 2010 г. № 5-ФЗ «О ратификации Протокола № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящего изменения в контрольный механизм Конвенции, от 13 мая 2004 года». Этот закон был принят Государственной Думой 15 января 2010 г., одобрен Советом Федерации 27 января 2010 г., подписан Президентом РФ 4 февраля 2010 г., опубликован 8 февраля 2010 г. и вступил в силу с момента публикации. В целом же Протокол № 14 вступил в силу для всех стран, и изменения, внесенные этим протоколом в Конвенцию, начали действовать с 1 июня 2010 г. Однако цель принятия этого Протокола и его ратификации государствами – членами Совета Европы заключается не только в изменении структуры и порядка деятельности ЕСПЧ, но и в повышении эффективности деятельности в каждой стране судебной системы, являющейся основным звеном в защите прав человека.

ПРЕСТУПЛЕНИЕ, СПРОВОЦИРОВАННОЕ ОРГАНАМИ МИЛИЦИИ РФ: ПРАКТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Д.В. Кондратьев

После вынесения Постановления Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ) Совет Европы ожидает его исполнения, которое предполагает принятие государством-ответчиком ряда мер общего и частного характера. Меры общего характера, в первую очередь, прекращают судебную практику, противоречащую нормам Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

15 декабря 2005 г. ЕСПЧ вынес постановление по делу Г.А. Ваньяна против России. Российская Федерация была признана нарушившей норму Конвенции о праве на справедливое разбирательство дела судом в части осуждения лица в результате провокации милиции.

15 июня 2006 г. Пленум ВС РФ в своем Постановлении № 14 указал, что результаты оперативно-розыскных мероприятий могут быть положены в основу приговора лишь при условии доказанности формирования умысла на совершение преступления независимо от деятельности сотрудников оперативных органов.

6 июля 2007 г. в ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» был внесен прямой запрет на подстрекательство, склонение, побуждение к совершению противоправных действий.

С октября 2007 г. ВС РФ начал констатировать наличие провокации, пересматривая дела в порядке надзора.

Таким образом, впервые в Российской Федерации возникли предпосылки для создания правового барьера для обвинения лица в совершении преступления, инициированного и спровоцированного сотрудником милиции и не имеющего иной доказательственной базы.

Проблема доказывания такого преступления состоит не в самой его провокации, а в отсутствии доказательственной базы помимо доказательств конкретного спровоцированного эпизода преступления.

К сожалению, практика судов Российской Федерации в отношении рассмотрения уголовных дел, в материалах которых имеется лишь один спровоцированный органами милиции эпизод, неоднозначна. Обвинительный приговор в отношении лица, совершившего преступление под нажимом милиционеров или их секретных сотрудников, порой не выдерживает критики, но тем не менее вышестоящим судом не отменяется. Этим вскрывается еще одна проблема российского правосудия, заключающаяся не в том, что суды первой инстанции выносят неправосудные приговоры, а в том, что вышестоящие судебные коллегии такие неправосудные приговоры не отменяют!

По моему мнению, лишь законодательное закрепление юридически четких формулировок «оперативно-розыскного мероприятия» и «проверочной закупки»; а также введение судебного контроля над проведением такого рода оперативно-розыскных мероприятий создаст предпосылки для возможного применения в оперативной деятельности органов милиции таких ОРМ, как проверочная закупка, контролируемая поставка и оперативный эксперимент. И при этом такого рода мероприятия не будут идти вразрез с законом, при условии, конечно, наличия доказательств не только в отношении одного и единственного эпизода в преступной деятельности обвиняемого.

РАТИФИКАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ ЕВРОПЕЙСКОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ХАРТИИ

Д.Н. Волков

Европейская социальная хартия была принята в 1961 г., вступила в силу в 1965 г. В 1990-е гг. началась работа по ее пересмотру. В новой Хартии (пересмотренной), которая постепенно заменит первоначальную, открытой для подписания 3 мая 1996 г. и вступившей в силу 1 июля 1999 г., сведены в один документ все права, провозглашённые в Европейской социальной хартии 1961 г., протоколах и дополнениях к ней, а также зафиксирован ряд новых положений. В результате расширен объём гарантируемых социальных прав.

14 сентября 2000 г. Российская Федерация в Страсбурге подписала Хартию. Постановлением №150 от 24 февраля 2009 г. Правительство Российской Федерации одобрило Хартию и представило ее Президенту для внесения на ратификацию в Государственную Думу России. 20 мая 2009 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон «О ратификации Европейской социальной хартии», одобренной Советом Федерации 27 мая 2009 г. и подписанной Президентом России 3 июня 2009 г.

При этом Россия воспользовалась возможностью частичной ратификации, т.е. взяла на себя лишь часть обязательств. Российские власти, исходя из современных социальных реалий, ратифицировали лишь 6 из 9 обязательных статей Хартии, которые в настоящее время могут быть выполнены. Это статьи о праве на труд, праве на объединение, праве на коллективные переговоры, праве детей и молодежи на защиту, праве семьи на социальную, правовую и экономическую защиту, праве на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без дискриминации по признаку пола. Всего же из 31 статьи ЕСХ Российская Федерация ратифицировала полностью 19 статей, частично 5 статей и не ратифицировала 7 статей.

16 октября 2009 г. министр здравоохранения и социального развития Российской Федерации Татьяна Голикова сдала грамоту о ратификации на хранение в Совет Европы. Согласно ст. 6 Хартии для России она вступила в силу в первый день месяца, следующего после истечения месячного периода после даты сдачи на хранение ратификационной грамоты, т.е. 1 декабря 2009 г.

В целом сравнительный анализ соответствия законодательства Российской Федерации положениям Хартии показывает, что существующие в России институциональные и правовые основы социальных и экономических гарантий прав граждан в основном соответствуют положениям

Хартии. Вместе с тем уровень реально предоставляемых гарантий для отдельных групп населения определяется экономическими возможностями государства. Повышение этого уровня до стандартов, установленных Хартией, связано с дальнейшим экономическим развитием страны.

Ратифицировав Хартию, Россия выполнила одно из своих обязательств, взятых при вступлении в Совет Европы в феврале 1996 г., и подтвердила приверженность принципам и нормам европейского правового порядка в социальной сфере.

Стоит заметить, что присоединение государства – члена Совета Европы к Хартии не создаёт для граждан этого государства оснований для индивидуальных и коллективных жалоб (исков) в Европейский суд по правам человека в связи с возможными нарушениями положений Хартии. Европейский суд по правам человека предназначен для рассмотрения жалоб только о нарушениях Европейской конвенции о защите прав.

Вместе с тем Хартия содержит свой действенный механизм контроля, согласно которому, каждые два года страна-участник направляет в Совет Европы правительственный доклад о соблюдении ратифицированных положений Хартии.

КОНЦЕПЦИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОЕКТАХ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

Е.Б. Романов

Вопросы самостоятельности местного самоуправления были затронуты практически во всех вариантах проектов Конституционной комиссии.

Согласно ст. 5.8.2 проекта Конституции Российской Федерации, принятого Конституционной комиссией за рабочую основу 12 ноября 1990 г., органы местного самоуправления в пределах своей компетенции действуют независимо от государственной власти в рамках Конституции и законов Российской Федерации¹. В силу ст. 112 проекта Конституционной комиссии по состоянию на 5 мая 1993 г. органы местного самоуправления в пределах своей компетенции действуют в рамках Конституции РФ и федеральных законов, конституций и законов республик, уставов и нормативных правовых актов краев, областей, нормативных правовых актов автономных областей, автономных округов, а

¹ *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы: материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 647.*

также положений о местном самоуправлении, независимо от федеральных органов государственной власти, органов власти республик, краев, областей, автономных областей, автономных округов¹. В ст. 112 проекта Основного закона Конституционной комиссии по состоянию на 16 июля 1993 г. также утверждалось, что органы местного самоуправления в пределах своей компетенции действуют в рамках Конституции РФ и федеральных законов, конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации, а также положений о местном самоуправлении, независимо от федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации².

Таким образом, в проектах Конституционной комиссии прослеживается концептуальная преемственность в решении вопросов о самостоятельности органов местного самоуправления как элементов системы общественного самоуправления низовыми территориями государства.

Конституция РФ 1993 г. гарантировала местное самоуправление на всей территории Российской Федерации. Местное самоуправление стало неотъемлемым атрибутом современной демократической России³, служит средством осуществления гражданами прав и свобод различного содержания⁴, в связи с чем можно однозначно утверждать, что концепция самостоятельности местного самоуправления, укоренившаяся в российской политической действительности ещё в эпоху конституционной реформы 1990–1993 гг. и воспринятая ныне действующим Основным законом, получит свое дальнейшее развитие.

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В.Н. Андриянов

Укрепление российской государственности невозможно без самостоятельного, самодостаточного и полноценно функционирующего местного самоуправления, базирующегося на строгом соблюдении зало-

¹ Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4: 1993 год. Книга вторая (май – июнь 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 118.

² Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 4: 1993 год. Книга третья (июль – декабрь 1993 года) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. М.: Волтерс Клувер, 2009. С. 226.

³ Муниципальное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «юриспруденция» / (А.С.Прудников и др.); под ред. А.С. Прудникова, И.А. Алексеева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2009. С. 3.

⁴ Курочкин А.А. Правовые основы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9. С. 16.

женных в ст. 12, 133 Конституции РФ принципов организации деятельности и защиты местного самоуправления.

В соответствии с преамбулой Европейской хартии местного самоуправления существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление¹.

Вместе с тем отечественная реальность требует дальнейшего исследования вопросов защиты местного самоуправления и поисков путей совершенствования. Имеющиеся труды свидетельствуют о недостаточности и неэффективности существующего законодательного регулирования и практики судебной защиты местного самоуправления².

В этих условиях актуальны и правомерны, наряду с совершенствованием судебной защиты, поиски иных путей и способов защиты местного самоуправления. С учетом изложенного пристального внимания и исследования заслуживает правозащитная деятельность органов прокуратуры в сфере местного самоуправления. Это связано, в первую очередь, с реформированием органов прокуратуры, в результате которого фактически ликвидирована функция уголовного преследования и выделены в самостоятельный орган следственные подразделения прокуратуры³. Принятые в последние годы нормативно-правовые акты значительно усилили надзорно-контролирующие функции прокуратуры⁴. Активно проводимая органами прокуратуры России правозащитная деятельность имеет все основания для более эффективной и целенаправленной реализации на уровне местного самоуправления.

Согласно п. 1 ст. 77 Закона Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁵ органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федера-

¹ *Европейская хартия местного самоуправления* (ETS №122) (Принята в г.Страсбурге 15.10.1985 г.) // СЗ РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

² См., например: *Ширинов К.А.* Судебная защита как конституционная гарантия местного самоуправления // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей, ч.46. Томск, издательство Томского университета, 2010. С. 119–121.

³ *Федеральный закон № 403-ФЗ от 28 декабря 2010 г. «О Следственном комитете Российской Федерации»* // Рос. газета. 2010. 30 дек.

⁴ См., например: *Федеральный закон № 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»* // Справочная система «КонсультантПлюс».

⁵ *СЗ РФ*. 2003. №40. Ст. 3822.

ции, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. Предметом прокурорского надзора в сфере местного самоуправления в соответствии с п. 1 ст. 21 Федерального закона № 2202-1 от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»¹ являются соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Основной формой надзорной деятельности прокуратуры в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления является проверка законности муниципальных правовых актов, издаваемых по вопросам, входящим в их компетенцию.

С вступлением в действие с 1 января 2006 г. отдельных положений Федерального закона № 131-ФЗ, связанных с передачей муниципальным органам значительного объема полномочий по регулированию бюджетных правоотношений, и в связи с созданием вновь появившихся муниципальных образований в субъектах Российской Федерации существенно возрос объем издаваемых органами местного самоуправления нормативных правовых актов.

Практика прокурорского надзора показывает, что наиболее часто органами местного самоуправления допускаются нарушения закона в сфере муниципального нормотворчества. Представительными органами местного самоуправления, главами сельских и городских администраций муниципальных образований издаются правовые акты, которые содержат положения, нарушающие нормы законодательства по вопросам регулирования таких правоотношений, как земельные, жилищные, тарифные, транспортные, градостроительные, о приватизации муниципальных предприятий, налоговое законодательство. Основной причиной такого положения является то, что должностные лица органов местного самоуправления не обладают глубокими знаниями действующего законодательства, не отслеживают вносимые изменения и дополнения в региональные и федеральные законы.

Кроме нормотворческой, организационно-распорядительной деятельности по решению вопросов местного значения (ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ), органы местного самоуправления выполняют финансово-хозяйственные обязанности по обеспечению и обслуживанию своей основной деятельности: содержат и эксплуатируют

¹ Рос. газета. 1992. 25 нояб.

здания, производственные помещения, автотранспорт, ведут бухгалтерский учет, платят налоги и т. д.

Надзор за соблюдением органами местного самоуправления законности во всех указанных сферах наряду с органами прокуратуры могут осуществлять и другие государственные надзорно-контролирующие органы¹. Прокурорский же надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, в том числе в сфере местного самоуправления, носит универсальный характер и включает законы и нормативно-правовые акты, регламентирующие деятельность, права и обязанности и других надзорных и контролирующих органов.

При этом необходимо помнить, что контрольные полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления строго ограничены законодательными рамками и нормативно закреплены на международном и федеральном уровне (ст. 8 Европейской хартии от 15.10.1985 г., ст. 77 Закона о местном самоуправлении и др.).

В этой связи особого внимания заслуживает принятие Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»². Закон возлагает на прокуроров функции по согласованию проведения внеплановых контрольных мероприятий в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства.

Принятие данного закона значительно расширило сферу прокурорского надзора и увеличило возможности органов прокуратуры по активизации деятельности по соблюдению законов, регламентирующих деятельность, права и обязанности контролирующих органов. Это позволило существенно улучшить взаимодействие и координацию контролирующих органов и повысить эффективность проводимой работы. Реформирование порядка организации и проведения контрольно-надзорной деятельности привело к резкому сокращению незаконных проверок. Как отмечает генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка, за 9 месяцев 2010 г. прокурорами рассмотрено 34 тыс. заявлений контролирующих органов о проведении проверок. При этом в проведении каждой второй проверки отказано более 17 тыс.³ Позиция прокуроров в

¹ См., например: *Постановление* Правительства РФ от 21.12.2004 г. № 820 «Об утверждении Положения о государственном пожарном надзоре // СЗ РФ. 2004. №52 (ч. 2). Ст. 5491; *Постановление* Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости» // Там же. № 28. Ст. 2901; *постановление* Правительства РФ от 30.09.2004 г. № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» // Там же. №40. Ст. 3951; и др.

² СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

³ *Генеральный надзор* // Рос. газета. 2011. 12 янв.

значительной степени способствует снижению административного давления на муниципальном уровне на мелкий и средний бизнес.

В конечном счете, для представителей малого и среднего предпринимательства значительно упростились многие административные процедуры, организованная форма придана взаимоотношениям контролирующих органов и субъектов предпринимательской деятельности. Это весомая поддержка и цивилизованного местного самоуправления.

С учетом положительного опыта взаимодействия органов прокуратуры и контролирующих органов в рамках Федерального закона № 294-ФЗ Законом РФ от 26.04.2010 г. №66-ФЗ действие апробированного на субъектах малого и среднего предпринимательства механизма проведения органами контроля (надзора) внеплановых проверок по согласованию с органами прокуратуры распространено на все без исключения организации¹. В настоящее время, с учетом сложившихся реалий, необходимо рассмотреть вопрос о разработке проекта федерального закона о контрольной (надзорной) деятельности в Российской Федерации. Полагаем, что реализация органами прокуратуры указанных функций станет действенной мерой защиты конституционных прав и свобод предпринимателей и, как следствие, местного самоуправления, позволит достигнуть прозрачности механизма осуществления контрольной деятельности, создаст реальное противодействие коррупционным проявлениям при проведении государственного и муниципального контроля.

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ И СОГЛАШЕНИЯ

А.Ф. Москаленко

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. (ч. 4 ст. 8, ч. 5 ст. 15, п. 4.1 ч. 1 ст. 17, ч. 3 ст. 52) предоставил органам местного самоуправления право заключать межмуниципальные договоры и соглашения. Договоры и соглашения в области публично-правовых отношений подразделяются на два вида. Первый – договоры и соглашения, заключаемые в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения (ч. 4 ст. 8 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.). Второй – соглашения о передаче полномочий органами местного самоуправления

¹ *Федеральный закон от 26.04.2010 № 66-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"»* // СЗ РФ. 2010. №18. Ст. 2142.

поселений, входящих в состав муниципального района, органам местного самоуправления муниципального района и, наоборот, о передаче полномочий с уровня муниципального района в поселения.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. оговаривает возможность передачи только части полномочий за счёт выделяемых субвенций из бюджета муниципального района или бюджета поселений (ч. 5 ст. 15 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.). Соглашениями между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района передаются полностью или частично полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (п. 4.1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.). Кроме того, администрация поселения на договорной основе вправе передавать полномочия по формированию, исполнению и (или) контролю за исполнением бюджета поселения полностью или частично администрации муниципального района (ч. 3 ст. 52 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.).

Отдельное место в договорной практике органов местного самоуправления занимают соглашения о сотрудничестве органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такие соглашения применяются в различных сферах управления и взаимоотношений органов государственной власти местного самоуправления. Е.С. Шугриной отмечается, что данное направление возникло в связи с изменениями, внесёнными в Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г., в котором появились ст. 14.1, 15.1, 16.1, предусматривающие права органов местного самоуправления на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения¹. Подобные соглашения не являются соглашениями в области межмуниципального сотрудничества, но они получили распространение и поэтому требуют нормативного регулирования.

Представляется, что правила заключения соглашений о передаче полномочий, кроме Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., подлежат дополнительной регламентации постановлением Правительства Российской Федерации. В нем, например, следовало бы закрепить процедуру подготовки соглашений о передаче полномочий, их утверждения представительными органами местного самоуправления, порядок контроля и расторжения соглашений. Вариант – утверждение Правительством РФ (либо Министерством регионального развития РФ) типовых соглашений о передаче полномочий, что позволит избежать

¹ Шугрина Е.С. Некоторые особенности сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления при осуществлении «смежных» (близких по содержанию полномочий) // Городское управление. 2008. № 5. С. 11–15.

отмеченных ошибок при заключении соглашений о передаче полномочий и обеспечить соблюдение закона о местном самоуправлении 2003 г.

ДИНАМИКА РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ ОБ ОСПАРИВАНИИ АКТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

К.А. Ширшов

Признание судебной власти самостоятельной ветвью государственной власти со всеми свойственными ей атрибутами расширило сферу ее функционального воздействия на общественные отношения далеко за пределы только осуществления правосудия, поэтому суду принадлежит особая роль в системе гарантий, обеспечивающих защиту местного самоуправления.

В настоящее время в судах общей юрисдикции дела об оспаривании актов местного самоуправления составляют 14% от общего количества дел принятых к производству в судах областного значения и 2,5% в судах общей юрисдикции. За первое полугодие 2010 г. в судах общей юрисдикции дела, возникающие из публично-правовых отношений, составили 4,3% (61 тыс.) от общего числа окончанных производством дел (в 1-м полугодии 2009 г. — 53,2 тыс., или 4,4%).

Следует отметить, что приведенные данные свидетельствуют об относительной стабильности количества рассмотренных дел об оспаривании решений, действий, нормативно-правовых актов органов местного самоуправления и их должностных лиц по отношению к аналогичному периоду 2009 г.

Однако отсутствие динамики наблюдается относительно недавно. Следует отметить, что динамика дел об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих широкий круг интересов жителей местного сообщества с 2006 г. является положительной, лишь в 1-м полугодии 2010 г. произошло сокращение количества дел по данной категории.

Статистика свидетельствует скорее не об улучшении качества нормотворчества и нормотворческого процесса органов местного самоуправления, а об общем уменьшении количество нормативно-правовых актов, изданных органами местного самоуправления, естественно, что и общая доля неправомερных актов становится ниже. Высокие показатели количества рассматриваемых дел в 2005, 2006, 2007 гг. связаны с необходимостью приведения системы нормативных актов местного самоуправления в соответствие с федеральным законодательством. Период до 1 января 2009 г. был переходным в соответствии с положениями

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» № 131-ФЗ, что служило неким толчком для принятия муниципальных правовых актов по широкому кругу вопросов местного значения.

При этом судебная статистика по данным категориям в судах общей юрисдикции не может отразить реальную ситуацию по незаконному нормотворчеству органов местного самоуправления. Основываясь на практической деятельности, можно сделать вывод о существовании латентной законности муниципальных актов. В большей степени она присуща ненормативным правовым актам органов местного самоуправления и муниципальных служащих. Две основные причины этого явления следующие:

1. Не все нормативные муниципальные акты, нарушающие права и законные интересы граждан, обжалуются в предусмотренном законом порядке в судебные органы.

2. При выявлении вынесенного незаконного акта гражданами используются иные способы защиты своих нарушенных прав вне зависимости от оспаривания данного муниципального акта (например, признание в судебном порядке прав граждан).

Увеличение дел об оспаривании нормативных актов местного самоуправления свидетельствует о пробелах в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, превышении полномочий при регулировании правовых аспектов жизни местного сообщества.

К ВОПРОСУ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Я.А. Кирова

На конституционном уровне закреплена особая разновидность публичной власти – местное самоуправление, которое, с одной стороны, имеет признаки общественного института, а с другой – имеет влияние государственного начала. Муниципальная власть призвана в том числе обеспечивать потребности населения в безопасных и качественных услугах торговли, общественного питания, связи и бытового обслуживания¹. Практика свидетельствует о систематических злоупотреблениях со стороны профессиональных участников рыночных отношений, а в рам-

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ (в ред. от 29.12.2010 г., с изм. от 29.11.2010 г.) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ках сформировавшейся национальной модели правосознания потребитель долгое время был пассивным в борьбе за расширение и гарантированность своих прав. Поэтому для потребителей особое значение имеет защита их прав именно на местном уровне.

Круг полномочий органов местного самоуправления (далее ОМСУ) в области защиты прав потребителей в настоящее время невелик (ст. 44 Закона РФ «О защите прав потребителей»)¹. На наш взгляд, основными направлениями деятельности указанных органов в этой сфере являются рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей, осуществление аналитической работы и информационно-просветительской деятельности. Эффективность такой работы подтверждается данными, представленными в отчете об итогах работы комитета по защите прав потребителей мэрии г. Новосибирска за 2010 г. Так, 96% жалоб потребителей решены в досудебном порядке. Наибольшее количество обращений граждан выявляется в сферах, представляющих жизненный интерес для человека (торговля, бытовое обслуживание, услуги связи, коммунальные, медицинские, страховые, туристические и др.). Всего за указанный период зафиксировано 48735 обращений граждан, 10895 из них потребовали длительного и детального рассмотрения с привлечением других организаций и служб, подключением надзорных и судебных органов. Специалистами оказана помощь потребителям в составлении 461 исковых заявлений. Горожанам возвращено за проданные товары с недостатками и некачественно оказанные услуги 48 млн 685 тыс. руб. В настоящее время ведется разработка Административного регламента предоставления муниципальных услуг по рассмотрению жалоб и консультированию потребителей по вопросам защиты прав потребителей.

Реализацией большого массива норм и правил в области защиты прав потребителей занимаются главным образом специализированные органы исполнительной власти (прежде всего, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, включая ее территориальные органы), независимые от ОМСУ. В частности, участвуя в судебном заседании, они дают заключение о правомерности применения законодательства в данной области.

Важным направлением деятельности ОМСУ является также обращение в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей). Кроме того, представители ОМСУ участвуют в судебных процессах по искам, предъявленным потребителями, в качестве свиде-

¹ Закон РФ «О защите прав потребителей» от 07.02.1992 г. № 2300-I (в ред. от 23.11.2009 г.) // Рос. газета. 1992. 7 апр.

телей (сведения об обращении потребителя и оказанной ему помощи, разъяснениях и др.).

В соответствии со ст. 12 Конституции РФ ОМСУ не входят в систему органов государственной власти, они не могут самостоятельно применять к нарушителю прав потребителя административные взыскания. С 01.01.2005 г. ОМСУ утратили право анализировать договоры, заключаемые продавцами (исполнителями, изготовителями) с потребителями в целях выявления условий, ущемляющих права потребителей. В случаях выявления продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг), не сопровождающихся достоверной и достаточной информацией, или с просроченными сроками годности, или без сроков годности, если установление этих сроков обязательно, ОМСУ не вправе приостанавливать продажу товаров (выполнение работ, оказание услуг) до предоставления информации, или прекращать продажу таких товаров (выполнение работ, оказание услуг).

Таким образом, для проведения целостной потребительской политики необходимо расширить полномочия ОМСУ, активизировать взаимодействие ОМСУ с другими органами и организациями.

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТАНОВЛЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГАРАНТИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ НА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНУЮ СОБСТВЕННОСТЬ В РФ

Д.А. Кожемякин

Процесс становления конституционной концепции интеллектуальной собственности в российском праве сложен и противоречив. Часто приходится констатировать, что участвовавшие призывы к принятию решительных мер, направленных на укрепление конституционной законности и правопорядка, в большей степени отражают потребность в охране и защите прав на объекты интеллектуальной собственности иностранных граждан и организаций.

Развивая собственную концепцию авторского права, Россия не оставалась в стороне от мировой общественной мысли. В императорской России XIX в. и в послереволюционный период был накоплен определённый опыт в сфере авторского и патентного права и законодательства о нём.

Первые законы об авторском праве в России были приняты в начале второй четверти XIX в. На это были свои причины, о которых пишет

исследователь А.П. Сергеев¹. Исторические условия сложились так, что книгоиздательское дело в России вплоть до конца XVIII в. считалось государственной монополией и было тесно связано с цензурным законодательством.

Становление нового, послереволюционного социалистического авторского права, как и социалистического государства, проходило в сложных условиях. Однако, невзирая на это, в декабре 1917 г., январе, ноябре 1918 г. были приняты первые советские декреты в отношении авторских прав и книгоиздательского дела.

Источником же советского авторского права, имевшим высшую юридическую силу, была Конституция СССР. В общей форме в этом Основном законе закреплялся принцип сочетания интересов авторов и общества.

С принятием Конституции РФ 1993 г. изменился подход к пониманию конституционно-правовой концепции, государство установило законодательно свободу творчества, охрану и защиту авторских прав. Однако до настоящего времени остались неразрешёнными ряд вопросов. В частности, проблема обеспечения гарантий реализации защиты прав интеллектуальной собственности. Долгое время в России не были четко оформлены полномочия государственных органов, как следствие не эффективное отслеживание реализации и охраны прав интеллектуальной собственности. Следующим вопросом является то, что, вводя институты охраны интеллектуальной собственности, государство создавало основы защиты прав авторов и изобретателей, однако не уделяло должного внимания стимулированию производства и созданию интеллектуальной собственности. Это привело к дисбалансу, поскольку интеллектуальный труд не всегда способен эффективно подстроиться под условия рыночной экономики.

В настоящее время есть положительный опыт Канады, где законодательно закреплены правило и обязанность штатов стимулировать и поддерживать интеллектуальную мысль на местном уровне. В частности, средства массовой информации выпускают специальные передачи, касающиеся вопросов интеллектуальной деятельности жителей своего региона.

Таким образом, России, развивающей концептуальный подход, прежде всего, необходимо найти баланс в сочетании интересов прав авторов и изобретателей, интересов рынка и общества, а также стимулировать их на развитие и движение вперёд.

¹ Сергеев А.П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации. М.: Теис, 1996. С. 36–38.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

С.И. Маркодеева

Признание Конституционным Судом РФ наличия у юридических лиц конституционно-правового статуса включило их в сферу действия норм, гарантирующих конституционные права и свободы человека и гражданина.

Под гарантиями прав и свобод личности понимаются положительно действующие условия и средства, обеспечивающие их фактическую реализацию, надежную охрану и защиту¹. В правовой науке принято выделять юридические гарантии по признаку их закреплённости в источниках права и общие, находящиеся за пределами правового регулирования. Классификации юридических гарантий возможны по различным основаниям: исходя из иерархической соподчинённости правовых актов, из функциональной направленности (гарантии реализации и защиты прав и свобод). Всякое право имеет реальное значение для правообладателя, если оно может быть защищено. Защита – деятельность, направленная на устранение препятствий в реализации права, предполагающая принятие мер по его восстановлению. Основным принципом гражданского права как основного регулятора экономических отношений является принцип диспозитивности, предопределяющий и свободное волеизъявление субъекта при выборе способов защиты нарушенного права. Гарантией этой свободы выступает закреплённое ч. 2 ст. 45 Конституции РФ право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещёнными законом, а также альтернативность путей защиты для реализации права выбора. Для юридических лиц расширение альтернатив осуществлено за счёт права на передачу спора в третейский суд и возможности использовать процедуру медиации на основании закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»². Негосударственная защита имеет свои преимущества – гибкость процедуры, оперативность. Существенным недостатком является отсутствие собственных принудительных механизмов исполнения решений и не охватывается весь спектр экономических споров. Поэтому государственная судебная защита является основной конституционной гарантией защиты прав и свобод (ч. 1 ст. 45, ч. 1, 2 ст. 46, ч. 1 ст. 47, ч. 3 ст. 56 и гл. 7 Конституции РФ). Экономические споры рассматриваются различ-

¹ Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 23–32.

² СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4162.

ными судебными органами в соответствии с подведомственностью – весь спектр возможных споров с участием юридических лиц охвачен возможностью судебной защиты, в том числе в КС РФ. Систему конституционных гарантий права на судебную защиту можно представить в различных вариантах. Например, через процессуальные условия – беспристрастность суда; гласность, открытость судебного разбирательства; оперативность правосудия. Беспристрастность суда – необходимое условие вынесения справедливого решения. Действие принципа обеспечивается с помощью таких гарантий, как независимость судебной власти (ст. 10, 120, 121, 122 Конституции РФ). Этой же цели служит возможность проверки и пересмотра судебных решений (многоступенчатая юрисдикция).

Конституция (ч. 3 ст. 46) предусматривает право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны внутригосударственные средства правовой защиты. ЕСПЧ является правозащитным механизмом Конвенции о защите прав человека и основных свобод, к которой присоединилась Россия. Процессуальным основанием для принятия жалоб юридических лиц служит ст. 34 Конвенции, называющая неправительственные организации в числе допустимых заявителей. Таким образом, юридические лица обладают всей полнотой права на судебную защиту – оно обеспечено им не только на национальном, но и на международном уровне.

НЕОБХОДИМОСТЬ МОДЕРНИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

А.Н. Егоров

Прошедший 2010 г. можно с полным правом назвать годом осознания необходимости модернизации нашей страны. Модернизация – это не только новые технологии, инновации и инвестиции. Это, прежде всего, совершенствование элементов общественно-политической системы, изменение сознания и поведения наших граждан, уровня их способности, возможности и желания активно влиять на все процессы, происходящие в своем поселении, районе, городе, стране. Наверное, это и есть гражданское общество, которому должны быть присущи все механизмы участия в формировании органов власти, принятии властных решений и контроле за их исполнением. Поэтому с большой долей уверенности можно утверждать, что только четко выстроенная система гражданского общества может стать гарантом успеха любой модернизации.

Это подтверждает и международный опыт. Пример – Германия. Залогом успешного завершения модернизации в этой стране стал высокий уровень развития гражданского общества, ясное понимание и прочное взаимодействие населения с органами власти. Заявления об этом отчетливо прозвучали в выступлениях руководящих работников правительств земель Бранденбурга и Берлина на международной конференции «Модернизация и российские регионы», организованной Администрацией Томской области и фондом Эберта в марте 2010 г.

К сожалению, большинство граждан нашей страны не интересуют государственные дела, а власть не интересуется мнение граждан. В результате появляются законы вроде Лесного кодекса, принятого вопреки желанию населения и специалистов. Результат очевиден – оставленные без охраны, ухода и присмотра лесные массивы.

Возьмем другую ситуацию. Одним из самых важных институтов гражданского общества, прежде всего, являющиеся выборы, потому что посредством выборных процедур граждане участвуют в формировании органов власти напрямую или опосредованно. Отсюда исключительно ответственна роль законодательства, регулирующего эти процедуры. Законы о выборах обязаны быть четкими, понятными для населения, ориентированными на демократические принципы и международный опыт.

Является ли таковым ныне действующее в России избирательное законодательство? В принципе, да. Требуются ли изменения или, наоборот, исключения каких-либо положений законодательства о выборах? Безусловно. Тем более что уже в течение многих лет в это законодательство если и вносились поправки, то, прежде всего, ограничивающие пассивные и активные права граждан.

Эксперты, интересующиеся проблемами выборов, характеризуют действующее законодательство как сложное и громоздкое, обращают внимание на противоречивость, дублирование некоторых положений действующих законов, множественное толкование отдельных норм. Особую опасность представляет наличие норм, которые сами создают условия для нарушения избирательных прав граждан. В частности, это нормы, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов, которые позволяют избирательным комиссиям отсеивать кандидатов по своему усмотрению, не нарушая при этом букву закона. Добавьте к этому несовершенные избирательные системы, завышенные заградительные барьеры, неоправданные ограничения и т.д.

Произвести оптимизацию избирательного законодательства, внести в него изменения и поправки, которые максимально соответствовали бы установленным Конституцией Российской Федерации правам граждан, взяла на себя Ассоциация некоммерческих организаций «В защиту прав

избирателей «ГОЛОС», разработавшая общественный проект Избирательного кодекса. В течение двух лет в обсуждении проекта принимали участие более 500 человек, в том числе доктора и кандидаты юридических, политических наук, депутаты представительных органов, политики, практические работники, представители политических партий, общественных организаций и просто неравнодушные люди. *(Значит, есть у нас все-таки гражданское общество, пока еще слабое и мало-развитое, но так необходимое нашей стране).*

Итак, проект Избирательного кодекса создан и опубликован в январе 2011 г. Что нового он предлагает избирателям? Изменить порядок формирования избирательных комиссий; восстановить голосование «против всех»; снизить заградительный барьер до 3%; восстановить институт общественных наблюдателей, избирательный залог, возможность для избирательных объединений создавать блоки; изменить порядок сбора подписей; установить санкции за отказ от участия в радио- и теледебатах; отменить запрет на критику соперников в телеэфире и т.д. Очень интересно предложение применять на выборах «смешанную персонализированную» избирательную систему, смысл которой воспрепятствовать получению сверхпредставительства какой-либо одной партии, ее монопольного положения. Такая система применяется в ряде развитых стран Европы, по некоторым сведениям готовится к применению в Канаде.

В процессе обсуждения проекта Избирательного кодекса звучали и другие предложения и замечания. Предлагалось установить жесткие санкции, вплоть до лишения депутатских мандатов, для так называемых «паровозов», возглавляющих на выборах партийные списки, но заведомо не собиравшихся стать депутатами. Вызывают интерес также предложения о соединении списков кандидатов малых партий, возможность голосование по доверенности и др.

Действующее законодательство запрещает представителям органов власти вести агитацию. Одновременно те же законы позволяют требовать от чиновников качественного проведения избирательной кампании под угрозой наказаний. Как видно из опыта российских выборов, в этом случае всегда побеждает второе. Поэтому нет смысла лишать руководящего чиновника как гражданина его права отдавать предпочтение той или иной личности и открыто говорить об этом. Этот конфликт интересов, по моему мнению, может быть преодолен лишь путем законодательного разрешения представителям власти участвовать в предвыборной агитации. Но одновременно законодательно должно быть установлено, что всякое давление на избирателей, запугивание, заведомое введение в заблуждение, подкуп посредством предоставления преференций чреватые для чиновника отстранением от должности. Ответственность

чиновника должна наступать и тогда, когда протезируемое им выборное лицо не выполняет своих обязанностей, уличено в коррупции или иных преступлениях.

В процессе обсуждений проекта Избирательного кодекса неоднократно возникал вопрос: почему обновление законодательства о выборах инициируется общественными структурами, а не органами власти и, прежде всего, Центризбиркомом? Более того, средства массовой информации неоднократно сообщали о фактах воспрепятствования этой процедуре в ряде регионов. Владельцы помещений вдруг стали отказываться от предоставления ранее оформленной аренды залов для презентации Кодекса. Это те, кого вполне устраивает нынешнее положение, те, кто не заинтересован ни в модернизации, ни в честных и прозрачных выборах. Они давно отвыкли общаться с народом, предпочитая вместо диалога и обсуждения ориентироваться на силовые и административные приемы.

В заключение хочу поддержать предложение, прозвучавшее в докладе Общественной палаты РФ о состоянии дел в гражданском обществе. Общественная палата считает необходимым принять закон, обязывающий власть учитывать мнение общества при принятии решений на всех уровнях. Такой проект закона о взаимодействии общественности и власти был разработан Томским городским комитетом избирателей еще в 2007 г. и тогда же передан в областную думу.

Очередное напоминание депутатам о необходимости принятия такого закона прозвучало на собрании Совета общественных инициатив при областной думе в декабре 2010 г. Есть надежда, что томский законопроект о взаимодействии органов власти и общественных объединений будет рассмотрен и принят областными депутатами уже в текущем 2011 г. Думаю, что время и обстановка в стране наконец-то создали благоприятную ситуацию для принятия такого закона как на региональном, так и на федеральном уровнях.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

В.М. Зуев

Европейская хартия местного самоуправления закрепляет право органов местного самоуправления на обладание достаточными, соразмерными их полномочиям собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться. А это возможно при стабильности и долгосрочной устойчивости местных бюджетов, эффективной и справедливой системе межбюджетных отношений. Именно несовершенство этих позиций в функционировании низового звена публично-правовых образований постоянно и справедливо отмечается многими специалистами.

Слабая обеспеченность муниципальных образований налоговыми и неналоговыми источниками доходов для формирования местных бюджетов усугубилась значительным снижением бюджетных доходов в период финансового кризиса (более 30% по сравнению с 2009 г.). Ответственность органов местного самоуправления за обеспечение эффективного расходования средств, создание базы для расширения собственного доходного потенциала остается на низком уровне, не внедряются в бюджетный процесс принципы бюджетирования, ориентированного на результат, отсутствует система оценки рациональности бюджетных расходов. Действующая система разграничения расходных обязательств между уровнями власти в ряде случаев не обеспечивает эффективного предоставления бюджетных услуг¹. Российское законодательство практически вывело из структуры вопросов местного значения комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования. Прощёты в создании нормативно-правовой базы, обеспечивающей финансово-материальную основу муниципальных образований, ныне становятся тормозом всех реформ и устремлений в организации местного

¹ *Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010–2012 годах».*

самоуправления. Никакого сдвига в сторону усиления связи между состоянием местной экономики и финансовыми ресурсами не происходит¹. До настоящего времени в большинстве регионов не решена задача закрепления на долгосрочной основе отчислений от региональных налогов за местными бюджетами.

Перспективы совершенствования финансовой базы муниципальных образований представляются по ряду направлений. Прежде всего, в организации бюджетного устройства, межбюджетных отношений и в бюджетно-налоговой политике стержневым подходом должно явиться то, что местные бюджеты в бюджетной системе России являются не просто низовым звеном, а ее фундаментом. Разрабатываемые Правительством РФ Концепции по реформированию межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса слабо отражаются на совершенствовании материальной базы муниципальных образований. Назрела необходимость приведения всей нормативно-правовой базы по финансам местного самоуправления в единую, по возможности, кодифицированную систему, исключающую противоречия, пробелы и иные недостатки в нормотворчестве. Этому может способствовать принятие нового закона о финансовых основах (финансах) местного самоуправления (муниципального образования).

Экономическое благополучие и финансовые ресурсы любого муниципального образования напрямую зависят от состояния местного хозяйства и рационального использования муниципальной собственности. При этом важно создать условия для развития инициативы и заинтересованности органов местного самоуправления в совершенствовании налогооблагаемой базы, укреплении хозяйственных связей с источниками доходов и в качественном сборе налоговых и неналоговых платежей. Но главным остаётся стимулирующее воздействие, которое полностью исключало бы иждивенческие настроения при получении финансовой помощи сверху. Это, например, механизмы поощрения за прирост налогового потенциала, за модернизацию местного производства, развитие инвестиционной и инновационной деятельности. Экономические рычаги и стимулы межбюджетных отношений должны найти своё место в бюджетном, налоговом и муниципальном законодательстве.

Первостепенные задачи качественной организации финансовых основ местного самоуправления видятся:

¹ Мишина С.В. О финансовых основах местного самоуправления // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2010. № 9. С. 13–18.

- в законодательном определении и наполнении экономическим содержанием бюджетных прав муниципальных образований, соразмерно возможностям их свободного развития;
- в совершенствовании налогооблагаемой базы, укреплении хозяйственных связей с источниками доходов и в качественном сборе налогов и неналоговых платежей. В доходы местного бюджета следовало бы передать налог на доходы физических лиц, налог на недвижимость, налог с доходов муниципальных предприятий и местных предпринимателей. Возможное перенасыщение регулировать механизмом отрицательных трансфертов;
- в модернизации механизма расчета минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, обеспечивающего оптимальный баланс между объективно необходимым выравниванием бюджетной обеспеченности и созданием стимулов для развития экономического и налогового потенциала муниципалитетов, снижения уровня их дотационности;
- в развитии местного хозяйства и рациональном использовании муниципальной собственности, включая землю и природные ресурсы, чтобы удовлетворить потребности местного населения, обеспечить налогооблагаемую базу и комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- в усилении со стороны органов государственной власти аналитической, научно-методологической работы, улучшении информационной базы, в разработке модельных (типовых) актов для повышения уровня местного нормотворчества.

Необходим анализ бюджетного и налогового законодательства по определению проблем, препятствующих росту потенциала муниципальных образований и выявлению путей их решения.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ О ТРАНСФЕРТНЫХ ЦЕНАХ В СИСТЕМЕ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

Е.В. Алтухова

Проверка правильности цен по сделкам рассматривается нами как одно из мероприятий, осуществляемых в рамках налогового контроля. При этом в теории налогового контроля проверки традиционно рассматриваются как форма последующего контроля, а предварительный контроль не предусмотрен. Вместе с тем в мировой практике контроля над ценами в целях налогообложения широко применяется институт предва-

рительных соглашений в области трансфертного ценообразования. Смысл таких соглашений в том, что налогоплательщик заранее согласует с налоговым органом условия контролируемых сделок. В профессиональном сообществе активно обсуждается вопрос о необходимости введения в России предварительных соглашений в сфере трансфертного ценообразования, о достоинствах и недостатках этого института. При заключении подобного соглашения налоговый контроль будет предшествовать совершению проверяемых операций, поэтому позволит предупредить нарушение законодательства и выявить их ещё на стадии прогнозов, а также сэкономить финансовые ресурсы и устранить риски налогоплательщика.

При принятии норм о предварительных соглашениях необходимо учесть, что квалифицированное применение норм о трансфертном ценообразовании – это один из самых сложных инструментов налогового администрирования. При заключении такого соглашения необходимо детально анализировать ситуацию на рынке, а также вырабатывать определенный прогноз ее развития на время действия соглашений, что, в свою очередь, требует привлечения налогоплательщиком и налоговым органом высококвалифицированных специалистов. В этой связи полагаем вполне обоснованным предложение Минфина РФ о создании соответствующего специализированного подразделения на федеральном уровне, но не в нижестоящих налоговых органах.

В настоящее время Минфином России совместно с Минэкономразвития РФ подготовлен проект Федерального закона о внесении изменений в Налоговый кодекс РФ в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения. В законопроекте обозначены основные параметры предполагаемых изменений. Так, например, предусмотрено, что заключение соглашения является правом, а не обязанностью налогоплательщика. Подписание таких соглашений отнесено к компетенции ФНС России. Срок рассмотрения заявления о заключении соглашения не более одного года. Полагаем, что необходимость привлечения высококвалифицированных специалистов обоснованно повлечёт установление госпошлины за рассмотрение заявления о заключении соглашения. По содержанию основу соглашения о ценообразовании составляет порядок применения цен либо методы определения цен по контролируемой сделке. Кроме того, в соответствии с общепринятой мировой практикой предложена ответственность за нарушение условий соглашения и вид налогового правонарушения в ст. 129-4 НК РФ в виде штрафа в сумме 1 млн 500 тыс. руб. Кроме того, налоговый орган будет вправе исчислить налоги и соответствующие пени для налогоплательщика, нарушившего условия соглашения. Законопроект предполагает возможность заключения предварительных соглашений

только для налогоплательщиков, отнесенных к категории крупнейших и с 1 января 2012 г.

Несмотря на очевидную сложность задач при введении института предварительных соглашений, а также опасения о потенциальной коррупционности будущей нормы закона, полагаем необходимым отметить несомненные достоинства предварительного соглашения о ценообразовании. Оно гарантирует ясность и стабильность ситуации для налогоплательщика, для экономических отношений в целом и для усиления инвестиционной привлекательности государства. Кроме того, профессионально проработанное соглашение избавит стороны от временных и материальных затрат на судебные разбирательства, связанные с применением норм о контроле за ценами.

БЮДЖЕТНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ: ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ

С.А. Альба

В свете проводимой в России бюджетной реформы был принят Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ¹. Этим законом были внесены изменения, касающиеся бюджетных учреждений. Цель принятия закона в повышении эффективности предоставления услуг при условии снижения темпов роста расходов бюджетов. Закон, как и законопроект, вызвал множество дискуссий со стороны не только органов власти, но и общественности. Изменения правового положения бюджетных учреждений следующие:

- изменён механизм финансового обеспечения бюджетных учреждений. Сметное финансирование упразднено, взамен будут осуществляться субсидии в рамках выполнения государственного (муниципального) задания;

- бюджетное учреждение получило право сверх установленного задания выполнять работы (услуги), как относящиеся к его основным видам деятельности, так и не относящиеся к ним, если они служат достижению целей, для которых оно создано, и деятельность указана в учредительных документах;

- устранена субсидиарная ответственность публично-правового образования по обязательствам бюджетных учреждений;

¹ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291; № 49. Ст. 6409.

– бюджетные учреждения получили возможность распоряжаться находящимся у них на праве оперативного управления имуществом, за исключением особо ценного имущества.

Анализ указанных изменений правового положения бюджетных учреждений не позволяет сформировать однозначное мнение по поводу социально-экономических последствий их принятия. Сторонники изменений, говоря о переходе от сметного финансирования на субсидии, утверждают, что такой механизм позволит создать новые стимулы к повышению эффективности деятельности бюджетных учреждений. Критики же указывают на то, что учредитель в течение срока осуществления задания может изменять его любым образом, тем самым дестабилизируя деятельность учреждений. Кроме того, отсутствуют нормативные акты по формированию государственного (муниципального) задания, что вызовет много затруднений при его составлении.

При предоставлении бюджетным учреждениям возможности выполнять работы и оказывать услуги сверх задания сторонники утверждают, что такого рода деятельность будет способствовать дополнительному привлечению средств на баланс учреждений. Критики же заявляют о том, что такая деятельность, во-первых, не свойственна бюджетным учреждениям, так как по сути она является предпринимательской; во-вторых, существует серьёзный риск перекоса в пользу привлечения дополнительных средств в ущерб основной деятельности, для которой бюджетные учреждения созданы.

В проблеме упразднения субсидиарной ответственности сторонники изменений находят плюсы в том, что бюджетное учреждение не подлежит признанию банкротом и ликвидации. Критики же утверждают, что в силу данного положения закона в случае ответственности в качестве имущества может выступать материально-техническая база учреждения, без которой оно не может нормально функционировать. Кроме того, практика присоединения неэффективного учреждения к более успешному будет расширяться.

На наш взгляд, подобные новации в правовом положении бюджетных учреждений носят весьма противоречивый и неоднозначный характер, их социально-экономические последствия дадут о себе знать в самое ближайшее время. Представляется, что как самих бюджетных учреждений, так и потребителей оказываемых ими услуг ожидают весьма серьёзные сложности. Поскольку едва ли законодатель пойдёт на кардинальную доработку совсем ещё «свежего» закона, представляется необходимой скорейшая детальная регламентация деятельности бюджетных учреждений на подзаконном уровне во избежание проблем, ко-

торые могут возникнуть из-за недостаточности правового регулирования деятельности бюджетных учреждений.

ВЕНЧУРНЫЕ ФОНДЫ И ВЕНЧУРНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОНАХ

Е.В. Безикова

Венчурное финансирование в Российской Федерации становится всё более доступным. На рынок пришло много компаний, которые своим появлением должны быть обязаны именно ему. Около пятой части всех фондов, которые действуют на российском рынке, созданы с участием государственного капитала или же основаны целиком на бюджетных средствах. Постановлением Правительства от 07.06.2006 г. № 516 для осуществления государственного стимулирования венчурных инвестиций было создано ОАО «Российская венчурная компания» (РВК)¹. В настоящее время это своего рода государственный фонд фондов, один из ключевых инструментов государства в деле построения национальной инновационной системы. При участии РВК на принципах государственно-частного партнерства было сформировано 8 венчурных фондов сроком на 10 лет, в которых 49% принадлежат РВК, а остальное составляют средства частных инвесторов. Следует обозначить, что претендовать на венчурные инвестиции, подав напрямую заявку в РВК, невозможно. Инвестирование будет предоставлено только компаниям, которые имеют необходимый уровень аккредитации и соответствуют следующим критериям: потенциал инновационной компании для существенного роста; соответствие компании Инвестиционной декларации; высокий уровень квалификации участников; максимально прозрачная структура собственности компаний².

По изложенным выше позициям для такого рода финансирования оптимально подходят резиденты особой экономической зоны (ОЭЗ), так как чаще всего они ориентированы на инновационный вид деятельности (например, в ОЭЗ ТВТ г. Томска одно из направлений – это нанотехнологии, которые в сегментации инвестиций по отношению к приоритетным направлениям науки, технологии и техники России занимают 4%)³. К тому же потенциальные резиденты ОЭЗ на начальном этапе отбора

¹ *СЗ РФ*. РФ. 2006. № 35. Ст. 3762.

² *Венчурное финансирование* [Электронный ресурс] URL: <http://www.innovaterussia.ru/info/recommendations>

³ *Венчурные фонды* [Электронный ресурс] URL: <http://www.rusventure.ru/ru/investments/funds/>

представляют наибольшее количество сведений и документации, что обеспечивает максимальную открытость бизнеса. А высокий уровень квалификации руководящего состава фирмы-резидента является основополагающим условием существования в ОЭЗ. Цели создания ОЭЗ разнообразны, однако основной является привлечение инвестиций для повышения конкурентоспособности отдельных производств. Формирование в России венчурных фондов, их правовое регулирование благоприятно воздействует на деятельность ОЭЗ, поскольку дает возможности для реализации их целей и задач. Многие исследователи приходят к мысли о создании инновационных кластеров, однако целесообразнее продумать дальнейшее стабилизирование венчурных фондов в регионах, где расположены ОЭЗ, и их реальной деятельности внутри него, либо более активное сотрудничество венчурных фондов, уже созданных на территории РФ с резидентами ОЭЗ. Чтобы оценить важность венчурного инвестирования, не следует в очередной раз «изобретать велосипед», необходимо, во-первых, опереться на имеющийся опыт зарубежных стран. Благодаря венчурному капиталу из малых инновационных компаний выросли такие гиганты, как HP, Microsoft, Apple, Yahoo, Amazon, Google, Intel и др.¹ Во-вторых, выбрать наиболее подходящий для новых российских условий вариант реализации.

Таким образом, ОЭЗ как институт инноваций и коммерциализации технологий является своеобразным заказчиком института венчурных фондов. А предназначение венчурного капитала – обеспечить жизнь и развитие малой инновационной компании на самой сложной начальной стадии ее развития. В связи с этим показательно, что оба эти «проекта» государство стало реализовывать одновременно. Помимо абсолютной поддержки ОЭЗ и венчурных фондов политика государства направлена на долгосрочное сотрудничество и, что весьма значимо, на финансирование этих институтов.

ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТА

Е.В. Бергер

В соответствии с п. 1 ст. 93.2 Бюджетного кодекса РФ бюджетный кредит может быть предоставлен публично-правовому образованию или юридическому лицу на основании договора, заключенного в соответст-

¹ *Каширин А.И.* Венчур – это принципиально новый механизм отношений между субъектами инновационной деятельности.

вии с гражданским законодательством, с учетом особенностей бюджетного законодательства, в пределах бюджетных ассигнований, которые предусмотрены законами (решениями) о бюджете. Бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться только за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам, а также в случаях, установленных гл. 15 БК РФ (внешние долговые обязательства).

В некоторых регионах с учётом абз. 4 п. 1 ст. 93.2 БК РФ не допускается предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам, так как отсутствует привлечение средств целевых иностранных кредитов. Законом Томской области от 06.03.2009 № 11-ОЗ был признан утратившим силу Закон от 18.06.2007 № 117-ОЗ «О предоставлении бюджетных кредитов из областного бюджета»¹. С 2009 г. в законах о региональном бюджете Томской, Кемеровской, Омской областей и Красноярского края предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам не предусмотрено. Определением Верховного Суда РФ от 15.10.2008 № 45-ГО8-17² нормы Закона Свердловской области «Об областном бюджете на 2008 год» были признаны недействующими по основанию, что в бюджете не предусмотрено привлечение государственных заимствований, и выдача бюджетных кредитов юридическим лицам за счет средств бюджета противоречит абз. 4 п. 1 ст. 93.2 БК РФ. По данному вопросу даны разъяснения от специалистов Минфина России³, из которых следует, что с 01.01.2008 г. предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам может быть осуществлено только в рамках программы государственных внешних заимствований.

Несмотря на это, имеется иная практика применения ст. 93.2 БК РФ в части предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам при отсутствии программы внешних заимствований. В Новосибирской области законом об областном бюджете на 2011 г.⁴ предусмотрены лимиты выдаваемых бюджетных кредитов и принято Положение об условиях и порядке предоставления бюджетных кредитов, в том числе юридическим лицам. При этом нет программы внешних заимствований в бюджете.

¹ Собрание законодательства Томской области. 2009. № 3/1 (44).

² КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. Версия Проф.

³ КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. Версия Проф.

⁴ Закон Новосибирской области от 02.12.2010 № 9-ОЗ «Об областном бюджете Новосибирской области на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годы» // [http:// www.sovet-nso.ru](http://www.sovet-nso.ru)
152

Отсутствие единого подхода связано с неоднозначным толкованием абз. 4 п. 1 ст. 93.2 БК РФ. С одной стороны, предполагается применение данных положений только при условии реструктуризации задолженности юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам или в случаях, установленных гл. 15 БК РФ, а с другой – предоставление бюджетных кредитов юридическим лицам правомерно только при наличии программы внешних заимствований. В то же время с учетом анализа иных положений БК РФ недостаточно оснований поддерживать позицию регионов, исключающих возможность предоставления бюджетных кредитов за счет иных источников бюджета. Например, в ст. 96 БК РФ предусмотрено, что в состав источников внутреннего финансирования местного бюджета включается разница между суммами от возврата и предоставления бюджетных кредитов, и формирование только программы внутренних заимствований. Поэтому закрепление в абз. 4 п. 1 ст. 93.2 БК РФ конкретных условий не позволяет однозначно утверждать о невозможности предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам за счет иных источников. Это приводит к различному толкованию и применению положений абз. 4 п. 1 ст. 93.2, а также необоснованному отказу в предоставлении бюджетных кредитов юридическим лицам.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Н.Н. Воробьева

В рамках проводимого в России очередного этапа бюджетной реформы, связанного с внедрением бюджетирования, ориентированного на результат, в 2010 г. были внесены изменения в финансовое обеспечение деятельности бюджетных учреждений¹. До этого бюджетная сеть была сформирована в иных социально-экономических условиях, и у бюджетных учреждений отсутствовали стимулы к повышению эффективности деятельности, что вызвано в первую очередь сметным финансированием на основе фактических расходов.

Целью реформирования бюджетных учреждений стало повышение эффективности предоставления услуг при сохранении или снижении

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений: Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. 29.11.2010) // СЗ РФ. 2010. № 19. Ст. 2291; № 49. Ст. 6409.

темпов роста бюджетных расходов. Достижение цели видится в создании условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими внебюджетных источников финансового обеспечения, в первую очередь доходов от оказания платных услуг. Согласно нововведениям устанавливается связь между финансовым обеспечением бюджетных учреждений из средств бюджета и результатом их работы. Сметное финансирование сохраняется для казённых учреждений, а бюджетным учреждениям будут выделяться субсидии в рамках выполнения государственного (муниципального) задания. Указанный документ устанавливает требования к составу, качеству (объему), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг.

Однако при формировании задания возникают сложности, связанные с выделением и детализацией услуг. Они вызваны, в частности, отсутствием в законодательстве чёткого определения понятия государственных (муниципальных) услуги. Так, ст. 6 БК РФ определяет их как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами, бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами. Данное определение не позволяет выделить критерии отнесения тех или иных услуг к определенным видам деятельности бюджетных учреждений. Специалисты Института экономики города предложили иное определение государственной (муниципальной) услуги. Это деятельность органов государственной власти (местного самоуправления), учреждений и иных организаций, осуществляемая в рамках их компетенции, финансируемая за счет бюджетных средств и направленная на удовлетворение потребностей отдельных граждан, групп граждан, населения в целом, а также юридических лиц в реализации их конституционных, законных, уставных и иных прав, установленных соответствующими нормативными правовыми актами¹. Это определение, на наш взгляд, более полно отражает требования к выполнению заданий и должно найти свое нормативное закрепление.

Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания будет осуществляться в виде субсидий из бюджета. Доходы от платных услуг будут поступать в полное распоряжение бюджетных учреждений, что, безусловно, свидетельствует о предоставлении им большей экономической свободы. Кроме того, устраняется субсидиарная ответственность государства по обязательствам бюджет-

¹ Цит. по: Чалая Ю.Ю. Организационно-правовые основы повышения качества государственных (муниципальных) услуг // Руководитель бюджетной организации. 2010. № 3. С. 23–32.

ных учреждений, что должно стимулировать их к активизации приносящей доход деятельности.

Таким образом, процесс планирования потребности учреждения в финансовых ресурсах ориентируется на конечный результат, полное, своевременное и качественное выполнение заданий. Те учреждения, которые смогут развивать платные услуги, получают больше возможностей для использования доходов по своему усмотрению. Однако для стабильного функционирования бюджетных учреждений необходимо, чтобы государственная политика финансового обеспечения бюджетной сферы в ближайшие годы не менялась.

ДЕФЕКТЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

И.В. Глазунова

Качество информационного обмена с органами публичной власти во многом определяет эффективность осуществления налоговыми органами своих полномочий и полноту реализации законодательства о налогах и сборах в целом. Потому построение работоспособной системы получения информации от органов публичной власти признается одним из важнейших направлений модернизации налогового администрирования. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих межведомственный информационный обмен с участием налоговых органов, свидетельствует о наличии в них серьёзных юридических дефектов, требующих устранения. Нарушение правил юридической техники усматривается в закреплении круга органов, обязанных предоставлять информацию, в описании состава таких сведений и процедуры их передачи.

1. Дефекты в определении органов публичной власти, обязанных предоставлять информацию органам налогового администрирования. Круг органов, с которыми взаимодействует налоговая служба при реализации своих полномочий, по-разному определен в трёх основных нормативных актах, регулирующих деятельность её подразделений. Подобные законодательные дефекты, как представляется, вызваны недостаточно глубоким изучением института информационного обеспечения налоговых органов. К такому выводу приводит анализ исследований, специально посвященных проблематике налогового администрирования и, в частности, налогового контроля.

2. Дефекты в определении состава сведений, обязательных к предоставлению органам налогового администрирования. Неопределённость

с теорией вопроса вызывает проблемы в отражении состава информации, предоставляемой налоговым органам, в нормативных актах. Цели информационного взаимодействия, отраженные в правовых актах и межведомственных соглашениях, не соответствуют реальным потребностям налогового администрирования. В такой ситуации необходимо закрепление унифицированной цели информационного взаимодействия в Постановлениях Правительства РФ: «предоставление взаимодействующими сторонами информации, необходимой и достаточной для осуществления каждой из сторон возложенных на неё функций». В отдельных случаях несогласованность различных нормативных установлений приводит к передаче органами публичной власти избыточных сведений, не оказывающих влияния на осуществление налогового администрирования.

3. Дефекты в закреплении процедур передачи информации налоговым органам в рамках межведомственного взаимодействия. Таким дефектом, в частности, является описание процедур передачи значимой для налогового администрирования информации. Основной объем процедурного регулирования предоставления информации налоговым органам перенесен на уровень межведомственных соглашений.

Первая проблема соглашений о взаимодействии налоговой службы с иными органами власти – это отсутствие единой формы их принятия. Часть из них оформлены непосредственно как соглашения, другие утверждены совместными приказами двух ведомств, третьи введены в действие письмами. Полагаем, что в целях унификации формы документов, регулирующих межведомственное взаимодействие и принимаемых двумя и более заинтересованными сторонами, должны оформляться исключительно в виде соглашений. Вторая проблема касается отсутствия в соглашениях единых принципов предоставления информации. Анализ норм Закона об информации и соглашений позволяет выделить оптимальный, на наш взгляд, перечень принципов информационного взаимодействия, который должен быть закреплён в Типовых соглашениях: законность, обязательность, своевременность, полнота, безвозмездность; достоверность, систематизация, актуализация и сохранность информации.

Сама процедура передачи информации, будучи единожды установленной, крайне редко подвергается изменениям. Между тем неоправданная «косность» процедур информационного обмена не позволяет учитывать достижения в сфере новых технологий и в сфере юридической техники. Представляется правильным предусмотреть на уровне Правительства РФ обязанность ФНС России обобщать практику информационного взаимодействия с органами публичной власти не реже одного раза в три года, на основании чего – вносить изменения в заключенные соглашения.

Таким образом, эффективный уровень информационного обеспечения возможен только при условии комплексного подхода к устранению дефектов юридической техники в нормативных актах, регулирующих данную сферу. Комплексный подход заключается в приведении в соответствие с правилами юридической техники положений, закрепляющих круг субъектов межведомственного информационного взаимодействия, состав передаваемых сведений и процедуры их предоставления.

ПРИМЕНЕНИЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ РЕЖИМОВ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДЛЯ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МАЛОГО БИЗНЕСА

М.А. Князькова

Особое место среди антикризисных мер занимает расширение возможностей законодательства регионов, в том числе в сфере налогообложения, что позволило им в гораздо более значительной степени влиять на развитие малого бизнеса на своей территории. Дополнительное преимущество такого решения заключается в том, что субъекты Федерации обладают более актуальной и обширной информацией относительно состояния хозяйствующих субъектов и региональной экономической конъюнктуры. Так, осенью 2008 г. регионы получили возможность изменять налоговую ставку по единому налогу, применяемому в связи с использованием упрощенной системы налогообложения, в отношении налогоплательщиков, избравших в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов. По общему правилу ставка налогообложения в этом случае устанавливается на уровне 15%, но региональный законодатель может ввести дифференцированные ставки в пределах от 5 до 15% в зависимости от категорий налогоплательщиков¹.

Исходя из анализа законодательства субъектов, находящихся на территории Западной Сибири, можно с уверенностью утверждать, что большинство из них этим правом воспользовались. Вместе с тем, к примеру, в Новосибирской области до сих пор такой закон не принят, хотя законопроект был внесен местным представительным органом в Собрание депутатов Новосибирской области еще в феврале 2010 г.

В других регионах такие законы изначально были приняты с установлением временного ограничения их действия. По этому пути пошла и Томская область – закон, снижавший ставки по упрощенной системе

¹ *О внесении изменений в часть первую, часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 26.11.2008 № 228-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5519.*

налогообложения, утратил силу с 1 января 2011 г.¹ В общей сложности закон действовал чуть больше полутора лет.

Во многих регионах такие законы были приняты бессрочно, без указания на время их действия (Республики Алтай и Бурятия, Иркутская и Кемеровская области и другие), а некоторые из них имеют обратную силу. Размеры снижения налоговой ставки разнятся от 5 до 12%. Некоторые из субъектов Федерации предоставили право применения льготной налоговой ставки всем налогоплательщикам, избравшим в качестве объекта налогообложения по УСН доходы за вычетом расходов (Хакасия, Тюмень), другие – только налогоплательщикам, осуществляющим указанные в соответствующем законе виды деятельности или удовлетворяющие определённым требованиям, например являющиеся резидентами ОЭЗ (Алтай, Бурятия, Красноярский край). В Томской области также было закреплено льготное налогообложение для двух категорий налогоплательщиков: резидентов особой экономической зоны технико-внедренческого типа (5%) и всех остальных (10%).

Регионы имеют также другую возможность усовершенствования упрощенной системы налогообложения на своей территории – путем принятия решения о предоставлении индивидуальным предпринимателям возможности использования упрощенной системы налогообложения на основе патента. В настоящее время только 6 субъектов Сибирского федерального округа ввели использование патентов по УСН (Тыва, Хакасия, Красноярский край, Забайкальский край, Кемеровская область и с 1 января 2011 г. – Иркутская область). В некоторых субъектах законы о патенте по УСН после непродолжительного периода применения были отменены. В Томской области патент по УСН действовал всего год – с 1 января 2008 г. по 1 января 2009 г.

О РЕФОРМЕ СПЕЦИАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ РЕЖИМОВ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Д.Е. Кошель

Основными направлениями налоговой политики России на 2011–2013 гг. предусмотрено реформирование специальных налоговых режимов. Смысл реформы – в поэтапной ликвидации специального налогового режима в виде единого налога на вменённый доход с одновремен-

¹ Об установлении на территории Томской области налоговых ставок по единому налогу, взимаемому в связи применением упрощенной системы налогообложения: Закон Томской области от 07.04.2009 № 51-ОЗ // Собрание законодательства Томской области. 2009. № 4/1 (45).

ным расширением сферы применения упрощенной системы налогообложения на основе патента.

Появление специальных налоговых режимов и в частности единого налога на вмененный доход было продиктовано необходимостью создания для малого и среднего бизнеса упрощенного порядка уплаты налогов с результатов их деятельности. Введение категорий вмененного дохода и базовой доходности позволило систематизировать режимы налогообложения огромной массы налогоплательщиков на основе простых и понятных критериев, определяющих потенциальную доходность их бизнеса и минимизировать их налоговые обязательства. Действительно, как показывают расчеты, удельная доля налоговых отчислений в структуре доходов экономических субъектов при применении ЕНВД значительно, а в отдельных случаях – на порядок ниже, чем налоги, предусмотренные общей системой. Однако причины такой «излишне либеральной» характеристики системы ЕНВД заключаются отнюдь не в конструкции самого налога, а в несовершенстве нормативной базы – на федеральном и муниципальном уровнях.

В ряду проблем, влияющих на эффективность применения ЕНВД, можно выделить: а) несоответствие размера вмененного дохода реальному доходу налогоплательщика; б) ограниченная возможность дифференциации суммы единого налога в зависимости от условий осуществления предпринимательской деятельности; в) несовершенство налогового контроля над соответствием количества единиц физического показателя декларируемому.

Основными элементами механизма постепенной отмены ЕНВД и перехода на патентную систему налогообложения являются:

1) ограничение с 1 января 2012 г. предельной численности работников для субъектов, применяющих ЕНВД, в сфере розничной торговли и общественного питания с залами обслуживания до 50 человек;

2) исключение указанных видов деятельности из сферы применения ЕНВД с 1 января 2013 г. вообще;

3) упразднение с 1 января 2014 г. гл. 26.3 НК РФ об ЕНВД;

4) введение с 1 января 2012 г. гл. 26.5 НК РФ «Патентная система налогообложения» с одновременной отменой норм ст. 346.25.1 НК РФ.

Упрощенная система налогообложения на основе патента в настоящий момент вводится на территории субъекта РФ законами соответствующих субъектов РФ. И если до внесения Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 155-ФЗ изменений в НК РФ субъекты РФ могли определять конкретные перечни видов деятельности для применения патента в рамках, установленных законом, то действующее законодательство не даёт такого права субъектам РФ. Законами субъектов РФ дол-

жен быть предусмотрен полный перечень видов деятельности, приведённый в п. 2 ст. 346.25.1 НК РФ. Из 69 видов деятельности, которые возможно перевести на УСН на основе патента, в настоящее время на 49 видов распространяется система налогообложения в виде ЕНВД. Поскольку ЕНВД поступает в местные бюджеты, а УСН – в региональные, такая конкуренция этих специальных налоговых режимов неизбежно приводит к потерям местных бюджетов. Необходимо отметить, что законопроект в последней версии оставляет право принятия решения о введении патентной системы за субъектами РФ, но в то же время устанавливает распределение доходов от патентов между бюджетами субъектов (10%) и муниципалитетов (90%). Такое несоответствие полномочий по установлению налога и администрированию налога является характерным для существующей бюджетной системы РФ. При таком подходе введение патентной системы не станет для муниципальных образований стимулом для развития малого предпринимательства. Законопроект закрепляет полномочия субъектов РФ по установлению:

1) *перечня видов предпринимательской деятельности, в отношении которых вводится патентная система налогообложения в пределах перечня видов предпринимательской деятельности, указанных в проекте.* При этом по 21 из 46 видов деятельности патентная система налогообложения вводится в обязательном порядке. В то же время существенно сужается перечень видов деятельности по сравнению с действующими нормами НК РФ;

2) *размеров потенциально возможного к получению индивидуальным предпринимателем годового дохода, в «коридоре» от 100 тыс. до 500 тыс. рублей.* Представляется, что столь ограниченная дифференциация потенциального дохода не сможет в полной мере отражать региональной специфики осуществления однородных видов деятельности, что подтверждается разбросом годовой доходности между регионами по некоторым из них в 10–19 раз;

3) *налогоплательщиками лишь индивидуальных предпринимателей.* Учитывая, что в сферах, отнесённых законопроектом к видам деятельности, подпадающим под действие патента, занято огромное число организаций, многие из которых в настоящий момент используют систему ЕНВД, стоит ожидать дробления бизнеса таких организаций и перевода его частей на индивидуальных предпринимателей. Все это неминуемо повлечёт проблемы в области налогового администрирования;

4) *субъектов малого предпринимательства, для которых переход на патентную систему будет невозможен.* Это существенно увеличивает как их налоговую нагрузку, так и издержки указанных субъектов на организацию налогового учёта и отчётности. Применение такими нало-

гоплательщиками УСН будет ограничиваться максимальным уровнем дохода в 60 млн руб.

Таким образом, рассматриваемая реформа специальных налоговых режимов видится нам недостаточно проработанной, а её реализация в приведённой концепции существенно ухудшит положение субъектов малого предпринимательства, что идёт вразрез с основными целями и принципами государственной политики в области развития малого предпринимательства, содержащимися в Федеральном законе от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СТРАХОВЫХ ВЗНОСОВ ВО ВНЕБЮДЖЕТНЫЕ ФОНДЫ

С.С. Кузнецов

Государственные финансовые фонды социального характера присутствуют в финансовой системе практически всех современных государств, Российская Федерация не является исключением. Здесь с 1991 г. были сформированы и по сей день функционируют Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, а с 1993 г. – федеральный и региональные фонды обязательного медицинского страхования (далее – внебюджетные фонды)¹.

Указанные фонды были созданы для реализации положений Конституции РФ гарантирующие гражданам право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, рождения и воспитания детей, на охрану здоровья и медицинскую помощь², поэтому они нуждаются в стабильных, регулярных обязательных платежах, наряду с иными доходными источниками. В настоящее время такими платежами являются страховые взносы во внебюджетные фонды, которые заменили с 01.01.2010 г. единый социальный налог. Эти взносы не являются новой правовой категорией, поскольку взимались до введения единого социального налога с 1991 по 2001 г., а частично и параллельно с ним³.

¹ С 1991 по 2001 г. существовал государственный фонд занятости населения

² Статьи 37, 39, 41 Конституции РФ.

³ *Федеральный закон от 24.07.1998 № 125-ФЗ (ред. от 23.07.2008) «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» (принят ГД ФС РФ 02.07.1998) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3803.*

Существующее легальное определение страховых взносов, как обязательных платежей на обязательное социальное страхование¹ не отражает всех признаков этой категории, требует их нового осмысления и определения их правовой природы. Анализируя законодательство о страховых взносах², можно сделать вывод о большом сходстве этих платежей с налогами. Аналогично налогам указанные платежи являются обязательными; их плательщики подлежат постановке на учёт на основании данных об их регистрации в качестве страхователей; устанавливаются их элементы, которые повторяют обязательные элементы налога. В том числе определён порядок исполнения обязанности по уплате взносов (включая взыскание недоимок, пени и штрафов со счетов плательщиков взносов организаций и индивидуальных предпринимателей и за счёт принадлежащего им имущества); установлены формы контрольных мероприятий (камеральные и выездные проверки). Аналогично регулируется ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации о страховых взносах (включая ответственность банков); порядок привлечения к ней и порядок обжалования актов органов контроля за уплатой страховых взносов и действий (бездействий) их должностных лиц. Таким образом, как и налоги, страховые платежи являются обязательными платежами, для которых установлен особый (жесткий) механизм установления и изъятия, взимаемыми с особой категории субъектов – страхователей.

В отличие от налогов они установлены не Налоговым кодексом РФ, а специальными законами и зачисляются не в бюджет, а в особые по назначению внебюджетные фонды, которые с 01.01.2011 г. вообще не формируются за счёт отчислений от налогов. Публичный характер страховых взносов отличается от налогов, предназначенных для пополнения доходной части бюджета и продиктован целевым назначением государственных внебюджетных фондов для обязательного социального страхования, понятие которого закреплено в законодательстве³.

Таким образом, страховые взносы во внебюджетные фонды можно определить как обязательные платежи, взимаемые с организаций и физических лиц (страхователей), предназначенные для формирования го-

¹ Статья 3 Федерального закона от 16.07.1999 № 165-ФЗ (ред. от 29.11.2010) «Об основах обязательного социального страхования» // СЗ РФ. 1999. №29. Ст. 3686.

² Федеральный закон от 24.07.2009 № 212-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» (принят ГД ФС РФ 17.07.2009) // СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3738.

³ Статья 3 Федерального закона от 16.07.1999 № 165-ФЗ (ред. от 29.11.2010) «Об основах обязательного социального страхования».

сударственных внебюджетных фондов с целью создания государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения граждан.

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ» И «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АУДИТ»

Д.В. Кукелко

Для науки важно точно определять понятия, которыми описываются явления жизни, поскольку от этого зависит правильность применения их на практике. Особенно важным это становится в условиях, когда общественные отношения претерпевают существенные изменения и возникают новые понятия. И пока они не будут включены в понятийный аппарат отраслей права, возможны ошибки при применении правовых норм и другие негативные последствия.

Понятие «государственный аудит» появилось в науке финансового права недавно, после присоединения России к Лимской декларации и создания специализированного органа Счётной палаты РФ. С этого момента развернулась дискуссия о месте и роли данного органа в системе контроля и особенностях предмета и методов его деятельности. Эта дискуссия важна, так как влияет на взаимодействие государственных институтов России и международного сообщества, а также с учётом того, что при реформировании бюджетных отношений заимствуются модели развитых стран.

В научной и специальной литературе сложились или используются понятия «финансовый контроль», «государственный финансовый контроль», «государственный аудит». В системе финансового контроля во многих странах наряду с государственным финансовым контролем существует государственный аудит. В России государственный аудит нередко рассматривают в качестве составной части государственного финансового контроля. В учебной литературе даётся широкое определение государственного финансового контроля. Например, как «контроль над формированием, воспроизводством и использованием национального достояния»¹. Наиболее широким понятием, но только для российской правовой действительности, является термин «финансовый контроль», который включает в себя не только подсистемы государственного фи-

¹ Степашин С.В., Столяров Н.С., Шохин С.О. и др. Государственный финансовый контроль: учебник. СПб.: Питер, 2004. С. 83.

нансового контроля, государственного аудита, но и независимый аудиторский контроль. В Германии, например, явления «финансовый контроль» и «аудит» исследуются в разных плоскостях, когда аудит как хозяйственный контроль не относится к системе финансового контроля, под которой понимается контрольные мероприятия органов публичной власти¹.

В то же время «государственный аудит» определяется С.В. Степашиным как «система внешнего, независимого публичного аудита деятельности органов государственной власти по управлению общественными ресурсами»². Как «особый конституционный институт, который, действуя от лица и в интересах общества, прямо и непосредственно участвует в решении задачи по реализации трёх принципиальных условий перехода к экономике, основанной на знаниях: эффективное управление государственной собственностью и финансовыми ресурсами; эффективное управление человеческим капиталом: эффективное стратегическое прогнозирование и управление рисками»³. Представляется, что такое определение дано с учётом актуальных задач, стоящих на современном этапе развития российского государства. Другие исследователи дают более абстрактное определение понятия «государственный аудит», которое выражает ту же суть. Так, В.А. Двуреченский понимает под ним «деятельность органов государства по осуществлению гласного независимого априорного и апостериорного контроля состояния общественных финансов и имущества, а также управленческих решений, являющихся основой для получения и распоряжения ими». По его мнению, указанные категории хотя и взаимосвязаны, но представляют собой различные явления в области публичного контроля над финансами.

В настоящее время легального определения государственного аудита нет, поэтому научное обоснование наличия двух явлений имело бы влияние на практику, тем более что косвенно законодатель указывает на существование особой категории государственных служащих, а именно аудиторов Счётной палаты РФ, тем самым подчёркивая особый характер их деятельности.

В ст. 3 проекта Закона РФ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», принятого в первом чтении 17.11.2010 г., устанавливается, что контрольно-счётный орган субъекта Федерации и муниципального образования является постоянно дейст-

¹ Рик Т.А., Титов В.В. Государственный аудит как вид финансового контроля в правовой системе Российской Федерации // Право и экономика. 2005. № 9. С. 12.

² Степашин С.В. Государственный аудит и экономика будущего. М.: Наука, 2008. С. 15.

³ Степашин С.В. Конституционный аудит. М.: Наука, 2006. С. 7.

вующим органом внешнего финансового контроля. Таким образом, в проекте закона не содержится понятия «государственный аудит» как особый вид деятельности контрольно-счётных органов. При этом из текста можно понять, что в данном случае «муниципальный контроль» и «аудит» отождествляются, и речь не идёт о негосударственном аудите.

Позиция законодателя обусловлена тем, что для легального установления специального вида контроля – государственного аудита необходимы чёткие критерии и пределы его осуществления. Особое значение для конкретизации этих положений приобретает деятельность Счётной палаты РФ как высшего органа аудита, которая в ходе осуществления своих контрольных и экспертно-аналитических мероприятий должна вырабатывать общие для всех контрольно-счётных органов подходы.

Безусловно, государственный аудит является видом контрольной деятельности и связан так или иначе с финансами, но предмет деятельности, по крайней мере высшего органа аудита – Счётной палаты РФ, шире, чем органов государственного финансового контроля, поэтому можно говорить лишь о частичном пересечении предметов деятельности. Дальнейшее исследование вопроса о том, можно ли рассматривать систему государственного финансового контроля как составную и необходимую часть процесса аудита деятельности государственных органов или, напротив, необходимо расширить само понимание того, что представляет собой «государственный финансовый контроль» на современном этапе развития общества, необходимо продолжить.

ОСОБЕННОСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

И.Н. Мальцева

Основы бюджетного процесса для всей бюджетной системы устанавливаются Российской Федерацией (ст. 7 БК РФ). Вместе с тем органы местного самоуправления вправе самостоятельно осуществлять бюджетный процесс (ст. 31 БК РФ). К полномочиям муниципальных образований относятся как установление порядка, так и сама процедура составления и рассмотрения проекта местного бюджета, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления контроля за его исполнением и утверждение отчёта об исполнении местного бюджета (ст. 9 БК РФ). Для их реализации требуется принятие собственного правового акта, который регламентирует бюджетный процесс в данном муници-

пальном образовании. Причём эти акты включены в структуру бюджетного законодательства РФ (ст. 2 БК РФ).

Таким образом, бюджетный процесс в муниципальном образовании есть разработанная в соответствии с основами бюджетного процесса Российской Федерации и урегулированная муниципальными правилами деятельность органов местного самоуправления по бюджетному планированию на местах, исполнению местного бюджета и отчётности по нему. По своему содержанию бюджетный процесс на муниципальном уровне охватывает весь бюджетный период (цикл), включающий три стадии (планирование, исполнение и годовую отчётность).

Главная особенность муниципального бюджетного процесса в его конечном результате. Правовой акт о местном бюджете представляет собой основной финансовый план, отражающий требования к формированию, распределению и использованию основного централизованного денежного фонда муниципального образования на предстоящий финансовый год (финансовый год и плановый период), принимающийся в порядке особой юридической процедуры и в форме решения представительного органа местного самоуправления.

Бюджетное планирование как стадия муниципального бюджетного процесса включает в себя прогнозирование местной администрацией экономического и социального развития муниципального образования и определение бюджетно-финансовой политики на следующий год (май – июль текущего года), составление проекта местного бюджета и связанных с ним проектных документов, последующее рассмотрение проекта бюджета и утверждение бюджета как основного финансового плана муниципального образования (июль – ноябрь текущего года). Эта стадия является наиболее ответственной, именно в ней закладываются все показатели местного бюджета. Любые промахи и недочёты скажутся на последующих стадиях бюджетного процесса и потребуют дополнительных организационных и материальных затрат. Исполнение местного бюджета является центральной стадией бюджетного процесса, в рамках которой претворяется в жизнь предназначение местного бюджета, его сущность, обеспечивается решение вопросов местного значения. Отсюда и то, что на всех уровнях бюджетного процесса законодательно ныне определена стадия бюджетной отчётности, включающая бюджетный учёт и внешнюю проверку.

К особенностям бюджетного процесса на муниципальном уровне следует также отнести и самостоятельное закрепление в нем статуса муниципальных участников бюджетного процесса, в том числе главного распорядителя, распорядителя и получателя средств местного бюджета за различными структурными подразделениями и бюджетными учреж-

дениями. А также самостоятельное определение расходных обязательств, выбор возможности для перехода на среднесрочное планирование, консолидация муниципального бюджета и организация финансовой помощи на муниципальном уровне.

На реформирование бюджетной сферы и бюджетного процесса и стимулирование экономических реформ в муниципальных образованиях ныне нацелена Концепция межбюджетных отношений и организации бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до 2013 г. (СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4129.)

ВОСПОЛНЕНИЕ ПРОБЕЛОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НАЛОГАХ И СБОРАХ ПОСРЕДСТВОМ ФОРМИРОВАНИЯ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Е.Б. Мурашкина

Общие принципы построения налоговой системы в России закреплены в части первой Налогового кодекса РФ¹. С момента вступления в силу Налоговый кодекс РФ стал одним из самых нестабильных и динамично развивающихся источников российского права. В первоначальную редакцию части первой НК РФ уже через 8 месяцев со дня ее введения были внесены поправки в 126 статей (из 142 возможных). За 12 лет часть первая НК РФ изменена редакциями 42 федеральных законов, а за 10 лет действия части второй НК РФ – редакциями 207 федеральных законов.²

При этом определённо можно сказать, что правотворческий процесс по внесению изменений и дополнений в НК РФ будет продолжен и дальше в связи с наличием в том числе целого ряда очевидных пробелов и норм, допускающих противоречивые или неоднозначные толкования. К примеру, до настоящего времени отсутствуют нормы, устанавливающие процессуальный порядок досудебного рассмотрения вышестоящими налоговыми органами жалоб юридических и физических лиц на акты налоговых органов, действия (бездействия) их должностных лиц. В частности, можно ли считать соблюденным досудебный порядок рассмотрения жалобы налогоплательщика в случае, если вышестоящий налоговый орган не принял решения по жалобе этого лица, оставил жалобу без рассмотрения либо возвратил её.

¹ *Налоговый кодекс Российской Федерации* // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

² Количество федеральных законов и поправок исчислено автором по состоянию на 01.01.2011 г.

Решение этой проблемы видится в устранении пробела в законодательстве о налогах и сборах, которое является прерогативой законодательных органов. Однако довольно часто в российской правовой действительности пробелы и неясности НК РФ вынуждены восполнять суды, формируя противоречивую судебную практику по аналогичным спорам. Например, одни суды по вопросу о том, обязан ли вышестоящий налоговый орган извещать налогоплательщика о времени и месте рассмотрения его жалобы, усматривают пробел в положениях гл. 19 и 20 НК РФ «Обжалование актов налоговых органов, действий (бездействий) их должностных лиц» и «Рассмотрение жалоб и принятие решений по ним». Они в этом случае применяют аналогию нормы ст. 101 НК РФ, регулирующей порядок рассмотрения материалов по результатам проверки¹. Другие суды² считали, что извещение налогоплательщика обязательно, основываясь на буквальном толковании гл. 20 НК РФ, указывали, что такая обязанность по извещению налогоплательщика о времени, месте рассмотрения его жалобы у налогового органа отсутствует.

Общеобязательное толкование правовых норм по данному вопросу высказал Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 21.09.2010 № 4292/10. Он указал³, что положения ст. 101 НК РФ не подлежат расширительному толкованию и не могут применяться к процедуре рассмотрения жалобы налогоплательщика вышестоящим налоговым органом, поскольку из норм гл. 20 НК РФ возможность подобного применения не следует, поэтому такое извещение не обязательно.

Таким образом, Президиум ВАС РФ в своем Постановлении сформировал единый подход к толкованию названных норм НК РФ при рассмотрении арбитражными судами аналогичных дел. Однако судебный прецедент в России не является источником права и судами такие пробелы при применении норм законодательства о налогах и сборах устранены быть не могут. Следовательно, восполнить пробелы и неясности НК РФ возможно только путем принятия соответствующих законов. Вместе с этим роль судебной практики достаточно велика, поскольку способствует инициированию процедуры внесения изменений и дополнений в закон.

¹ См., например: *Постановления* Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 14.12.2009 по делу №А04-3308/2009, от 01.04.2010 по делу №А37-2938/2009, *Постановление* ФАС Поволжского округа от 02.02.2009 по делу №А12-10757/2008.

² См., например: *Постановление* ФАС Восточно-Сибирского округа от 14.09.2009 по делу № А19-969/09 и др.

СТРАХОВЫЕ ВЗНОСЫ В СИСТЕМЕ НЕНАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ

П.А. Панин

Правовое регулирование страховых взносов в современной России началось в 90-х гг. XX в. с принятием первых законов об обязательном страховании. До 2001 г. страховые взносы, уплачиваемые в государственные внебюджетные фонды, не являлись налоговыми сборами и не были указаны в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в РФ», но попадали под понятие фискальных сборов. Под фискальными сборами понимаются обязательные платежи, вводимые на основании закона и зачисляемые в доход государства. В отличие от системы налогов, определённой в НК РФ, в отношении сборов отсутствует единый правовой акт, которым были бы охвачены все фискальные сборы.

Если в системе налоговых платежей сборы носят единичный характер или сконцентрированы в государственной пошлине, то фискальные платежи не имеют единства в правовом регулировании. Практическая значимость разграничения сборов и неналоговых платежей обусловлена тем, что выбор отраслевого законодательства, применимого к уплате обязательных платежей, определяется правовой природой последних. Вместе с тем иные обязательные в силу закона платежи в бюджет, не должны выпадать из сферы действия ст. 57 Конституции РФ, и к ним должен применяться п. 3 ст. 17 НК РФ об обязательном определении плательщиков сбора и элементов обложения¹.

Начиная с 2001 г. и до 2010 г. страховые взносы в государственные внебюджетные фонды были заменены единым социальным налогом, уплата которого была регламентирована гл. 24 НК РФ. И только после принятия Федерального закона от 24.07.2009 г. № 212-ФЗ² страховые взносы перешли из разряда налогов в неналоговые платежи. В Законе № 167-ФЗ было впервые дано определение страховых взносов как индивидуально возмездных обязательных платежей, которые уплачиваются в Пенсионный фонд РФ и целевым назначением которых является обеспечение права на получение обязательного страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "О связи" в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» (п. 5).

² О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд и территориальные фонды обязательного медицинского страхования (в ред. 07.01.2011).

Таким образом, можно выделить следующие особенности страховых взносов и налоговых платежей:

1) по признаку эквивалентности. Данный признак означает встречное удовлетворение, в нашем случае, частных интересов гражданина. Уплатив налог, налогоплательщик не приобретает встречного удовлетворения;

2) по признаку целевого назначения. Если страховые взносы направлены на обеспечение права гражданина по обязательному пенсионному страхованию – личная цель, то налоги удовлетворяют публичные интересы;

3) если при уплате страховых взносов выгодоприобретателем выступает физическое лицо, то при уплате налогов выгодоприобретателем является государство как публично-правовое образование;

4) уплата налогов имеет двуединый субъектный состав (налоговый орган – налогоплательщик). Для страховых взносов характерен триединый субъектный состав (страховщик – страхователь – застрахованное лицо);

5) налоги образуют обезличенную массу денежных средств, расходуемую на нужды государства, страховые взносы не обезличиваются ввиду уплаты за каждое физическое лицо;

6) по признаку канала поступления: налоги подлежат зачислению в бюджеты бюджетной системы РФ, а страховые взносы – исключительно в бюджеты государственных внебюджетных фондов;

7) по функциональному признаку. Функцией налогов является финансовое обеспечение государством внутренней и внешней политики, у страховых взносов основная функция – социально-обеспечительная.

Таким образом, названные отличительные признаки налогов и страховых взносов обуславливают их различную социально-правовую природу.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ БАНКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.Н. Туляй

Согласно Конституции РФ установление правовых основ финансового, кредитного, валютного регулирования, денежной эмиссии и федеральных банков находится в федеральном ведении (ст. 71). Банк России наделён не только функциями, которые он осуществляет независимо от других органов государственной власти (ст. 75), но и широкими полномочиями в нормотворчестве. Все это и порождает широкий и разнообраз-

разный нормативно-правовой массив, регламентирующий банковскую деятельность.

Законам о банках: «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности» – ныне исполняется 20 лет. К другим, регулирующим банковскую деятельность, следует отнести законы «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций», «О кредитных историях», «О рынке ценных бумаг», Гражданский, Налоговый, Бюджетный кодексы Российской Федерации и др. Такое разнообразие законодательства, с учётом нормотворческой деятельности Банка России, требует особой систематизации для расстановки приоритетов, восполнения пробелов и обеспечения стабильности. В этой связи следует признать разумным мнение авторов, что банковское право станет более упорядоченным и приобретёт нужную ему стабильность, если будет принят Банковский кодекс РФ.¹

Банковское законодательство структурно противоречиво, объёмно, нестабильно и не всегда отвечает упорядоченной и устойчиво сложившейся совокупности нормативных правовых актов. В нем проявляются противоречия между частными, отраслевыми и государственными интересами, отсутствует полноценное закрепление правил поведения для определённых групп социально-экономических отношений, потребителей банковских услуг и субъектов банковской деятельности. В таком виде банковское законодательство трудно представить как основу для формирования банковского права. Поскольку банковское законодательство представляет собой форму отражения (закрепления) банковского права, естественно, что дискуссионные вопросы теории права трансформировались в проблемы законодательства.²

Основы систематизации банковского законодательства видятся, прежде всего, в системном решении вопросов:

- по унификации базовых банковских законов, формулировок изложенных в них правил, устранению противоречий и коллизий с другими законодательными актами в сфере банковской деятельности, включая комплекс мер антикризисного управления банковской системой;
- комплексного решения вопросов ограничения и повышения качества нормотворчества Банка России, правовой экспертизы и систематизации принимаемых им актов и документов;

¹ Братко А.Г. Специфика нормативных актов Банка России // Право и экономика. 2006. № 7; Рыбакова С.В. К вопросу о систематизации банковского законодательства // Банковское право. 2006. № 2; и др.

² Черникова Е.В. Проблемы формирования и пути совершенствования банковского законодательства: вопросы теории и судебной практики // Российский судья. 2008. № 6.

– обобщения нормативно-правовых актов по основным вопросам банковской деятельности, кредитной, расчётной, валютной, эмиссионной, ценным бумагам, в том числе регулированию, контрольно-надзорной сфере, видам ответственности и т.п.;

– анализа банковского нормотворчества в обеспечении устойчивости банковской деятельности и её противостояния кризисным ситуациям, эффективности мер антикризисного регулирования.

Модернизация банковского законодательства представляется, прежде всего, в его оптимальной систематизации, комплексной антикризисной реабилитации, стабильности, повышении информационной прозрачности и, наконец, в возможной кодификации.

БАНКОВСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

Е.Ю. Туляй

Банковское законодательство – это комплексная отрасль, регулирующая банковскую деятельность. Основой банковского законодательства являются специальные банковские законы: Федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности». За период финансового кризиса в 2008–2011 гг. в эти законы были внесены изменения, направленные на повышение стабильности банковской системы, на повышения доверия клиентов к банкам.

Наиболее важным является изменение минимального размера уставного капитала для вновь регистрируемой кредитных организаций и валюты, в которой уставной капитал будет исчисляться. Статья 11 закона «О банках и банковской деятельности» предусматривает минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемого банка в сумме 180 млн руб. Минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемой небанковской кредитной организации, ходатайствующей о получении лицензии, предусматривающей право на осуществление расчетов по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам, на день подачи ходатайства о регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций устанавливается в сумме 90 млн руб. Минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемой небанковской кредитной организации, не ходатайствующей о получении такой лицензии, в сумме 18 млн руб. Ещё одно новшество закреплено в ст. 36, которая преду-

смаатривает право на привлечение во вклады денежных средств физических лиц. Такое право может быть предоставлено вновь регистрируемому банку, либо банку, с государственной регистрации которого прошло менее двух лет, если:

1) размер уставного капитала вновь регистрируемого банка либо размер собственных средств (капитала) действующего банка составляет не менее 3 млрд 600 млн руб.;

2) банк соблюдает установленную Банком России обязанность раскрывать неограниченному кругу лиц информацию о лицах, оказывающих существенное влияние на решения, принимаемые органами управления банка.

В закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», были внесены изменения, касающиеся размера прибыли Банка России и перечисляемой в федеральный бюджет по итогам года. Действие ч. 1 ст. 26 приостановлено до 1 января 2014 г. И ныне в федеральный бюджет по итогам 2010, 2011 и 2012 гг. перечисляется 75% прибыли, фактически полученной Банком России. Начиная с июля 2008 г. ставка рефинансирования Банка России менялась 17 раз, в настоящее время на основании Указания ЦБ РФ от 31.05.2010 г. ставка рефинансирования равна 7,75%.

В соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации"» закрепляется правовая норма, согласно которой Внешэкономбанк вправе предоставлять кредитным организациям субординированные кредиты без обеспечения на срок до 31 декабря 2020 г. Размер их втрое превышает сумму средств, которую кредитная организация привлекает в виде субординированных кредитов от третьих лиц. То есть фактически государство предоставляет собственникам банков, заинтересованным в их развитии, эффективный инструмент для капитализации. Объем предоставляемых Внешэкономбанком средств не может превышать 50% размера собственного капитала таких кредитных организаций. При этом важным является то обстоятельство, что процентная ставка субординированных кредитов Внешэкономбанка увеличивается на 1,5% (ранее было 8%, теперь – 9,5%).

Федеральный закон 19.07.2009 г. № 193-ФЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона "О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года"» направлен на правовое обеспечение действий Банка России в отношении банков, процедура санирования которых была начата вне рамок закона от 27.10.2008 № 175-ФЗ. В соответствии с ним в случае,

если в период с 15 сентября 2008г. до дня вступления в силу Закона № 175-ФЗ в отношении банков, участников системы обязательного страхования вкладов физических лиц, была начата реализация мер по предупреждению банкротства без участия Агентства по страхованию вкладов, Банк России вправе принимать в отношении этих банков следующие решения:

- не применять к банку меры, предусмотренные ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;
- не вводить предусмотренный ст. 48 Федерального закона от 23.12.2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» запрет на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и открытие банковских счетов физических лиц;
- не отзываться у банка лицензию на осуществление банковских операций по ч. 2 ст. 20 Закона «О банках и банковской деятельности»;
- предоставлять банку отсрочку (рассрочку) задолженности по внесению суммы в обязательные резервы, депонируемые в Банке России.

При этом меры, о которых идет речь, должны будут соответствовать плану мер по предупреждению банкротства кредитных организаций, утверждаемому впоследствии Комитетом банковского надзора ЦБ РФ. В Законе № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (в ред. от 19 июля 2009 г.) впервые в законодательной практике определены особенности финансового оздоровления коммерческих банков. Для банковской системы это одна из важнейших проблем, поскольку в условиях рыночной экономики банковская система становится жизненно важным институтом и любая неудача, пусть даже одного банка, снижает доверие ко всей этой системе, способствует оттоку средств из банков и, как следствие, может привести к разрушению денежно-кредитной системы страны.

КОНФЛИКТ В ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ И ЕГО ПУБЛИЧНО-ПРАВОВАЯ ФУНКЦИЯ

И.В. Фролов

Для системы современных финансовых отношений характерен элемент конфликтности. Это проявляется как в бюджетных отношениях через механизмы борьбы с бюджетным дефицитом, так и в налоговых отношениях через усиление налоговой нагрузки в отношении субъектов хозяйственной деятельности. Учитывая выделенные тенденции, можно

констатировать, что несовпадение интересов является элементом, существенно влияющим на современную систему финансовых отношений. Это проявляется в том, что процесс регулирования современной финансовой системы и формирования финансов как централизованного фонда денежных средств связан с конфликтом как экономико-правовым явлением. В принципе, развитие любой системы представляет собой сложный многоуровневый процесс, следствием которого является формирования и разрешения объективных противоречий. Все это позволяет выделить общую среду, на фоне которой происходит их развитие. Данным фоном или исходной средой окружающей нас правовой действительности является конфликт как фактор, постоянно «сопровождающий» поведение субъектов финансового права. Впрочем, всё современное право представляет собой фактическое урегулирование конфликта интересов вне зависимости от отраслевой принадлежности субъектов или объектов конфликтов. Учитывая это, в рамках создания эффективного инструментария постижения финансового права представляется необходимым введение в научный оборот понятия «конфликта как финансово-правовой категории», до сих пор редко употребляемого в финансовом праве.

Принимая во внимание, что современные денежно-финансовые отношения как частного, так и публичного характера по сути своей являются следствием конфликта интересов их участников, категория «конфликт», его природа и отраслевая специфика приобретают фундаментальное значение в современном управлении. С нашей точки зрения, конфликт – это не отклоняющееся от нормы временное явление, а постоянный и даже необходимый компонент всех социальных, особенно финансово-правовых, отношений.

Конфликт в финансовой сфере как юридическая категория – это постоянно существующее качество (свойство) отношений участников денежного оборота, проявляющееся в несовпадении интересов субъектов права и реализующееся в разрешения возникшего противоречия с целью удовлетворения интереса доминирующего субъекта.

К признакам юридического конфликта в финансовых правоотношениях относятся:

- 1) наличие между участниками современных финансовых отношений противоречий, являющихся следствием несовпадения интересов субъектов конфликта;

- 2) субъектами конфликта являются властвующий субъект (объект управления) и подвластные лица (субъекты управления), которые в своей совокупности являются участниками сложной финансовой системы, имеющей общие правила (закономерности) функционирования и способы преодоления конфликта интересов её элементов (участников);

3) участие в юридическом конфликте в сфере финансовых правоотношений происходит независимо от воли сторон конфликта и допускает самостоятельное, т.е. без вмешательства третьих лиц, его разрешение;

4) данный вид конфликта имеет публично позитивный характер, так как его конечной целью является разрешение конкуренции интересов и (или) императивное «навязывание» доминирующим субъектом своего интереса с целью позитивного функционирования всей финансовой системы и устранения сбоев в ее работе.

ПУБЛИЧНЫЕ РАСХОДЫ В ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВЕ: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Ч.Д. Цыренжапов

Финансовые отношения и их правовая форма тесно связаны с общественными отношениями, возникающими в различных отраслях национального хозяйства. Рассмотрение финансов в отраслевом разрезе имеет важное значение для уяснения их сущности, развития финансовой системы и всего национального хозяйства страны. Отраслевая структура финансов не менее важна, чем их территориальная структура. Они взаимодополняют друг друга. Вместе с тем вопросы территориальных (местных) финансов и их правового регулирования находятся в более привилегированном положении, если брать во внимание содержание финансового законодательства, постулаты финансово-правовой теории и предметы современных финансово-правовых исследований. Наука финансового права в настоящее время очень слабо занимается осмыслением и настройкой финансово-правовых механизмов организации и функционирования отраслей национального хозяйства. Это касается и общих вопросов финансов отраслей национального хозяйства, и особенностей доходно-расходных финансовых отношений в этих отраслях.

Российское государство существенную долю своих финансовых ресурсов тратит на жилищно-коммунальное хозяйство (далее – ЖКХ). Эта отрасль национального хозяйства сегодня находится на этапе преобразования. Масштаб имеющихся в отрасли проблем огромен: основные фонды изношены, управленческие механизмы не настроены, кадры не готовы работать в новых условиях, объемы инвестиций недостаточны и т.д. В таких обстоятельствах государство вынуждено искать новые подходы к своему участию в судьбе ЖКХ, в том числе через финансовые инструменты. Механизмы частно-государственного партнерства, при-

оритетный национальный проект «Жилье», федеральная целевая программа «Жилище», концессионные соглашения, «монетизация» льгот по жилищно-коммунальным услугам и т.п. – все это сложные по своей структуре и содержанию действия государства по обеспечению правильной работы своих финансов в ЖКХ, увеличению эффективности вкладываемых в отрасль денежных средств.

Такие подходы к публичным расходам в ЖКХ являются достаточным условием для формирования целого комплекса правовых средств, сочетающих в себе черты разных отраслей российского права. Дело в том, что эффективность правового регулирования финансово-расходных отношений зависит во многом от обеспечения согласованности финансового законодательства и других отраслей отечественного законодательства, влияющих на расходную деятельность публично-правовых образований. Публичные расходы в ЖКХ создают финансовые условия для реализации конституционного права каждого на жилище, их результативность определяется во многом плодотворной работой исполнительно-распорядительных органов публичного управления. Правовая форма рассматриваемых публичных расходов представляет собой переплетение публично-правовых и частноправовых конструкций с явным преобладанием финансово-правовых регуляторов.

Для расходов централизованных и децентрализованных денежных фондов государства в ЖКХ благоприятен финансово-правовой режим. Вместе с тем правовая характеристика публичных расходов в жилищно-коммунальном хозяйстве основана на юридических признаках в целом расходов государства и на управленческих, организационных, финансовых, правовых и иных принципах функционирования соответствующей отрасли национального хозяйства. Государство в ЖКХ выступает одновременно властвующим субъектом и собственником жилищного фонда, коммунальной инфраструктуры. Сочетая в себе эти качества, государство осуществляет функции по публичному финансированию и функции по содержанию своей собственности. Зачастую юридические механизмы осуществления этих функций не согласованы.

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИСЧИСЛЕНИЯ И УПЛАТЫ ЗЕМЕЛЬНОГО НАЛОГА

Ю.М. Черская

В соответствии с п. 1 ст. 390 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ) налоговая база по земельному налогу определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом

налогообложения в соответствии со ст. 389 НК РФ. При этом кадастровая стоимость земельного участка определяется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации (п. 2 ст. 390 НК РФ).

Пунктом 2 ст. 66 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением случаев, определенных п. 3 настоящей статьи. Государственная кадастровая оценка земель проводится в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности. Общие положения об осуществлении кадастровой оценки урегулированы гл. 3.1 Федерального закона от 29.07.1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», введенной Федеральным законом от 22.07.2010 г. № 167-ФЗ.

Процесс осуществления государственной кадастровой оценки сложен и включает в себя деятельность различных органов, организаций, которые на соответствующем этапе выполняют возложенные на них полномочия. В том числе принятие решения о проведении государственной кадастровой оценки; формирование перечня объектов недвижимости, подлежащих кадастровой оценке; определение кадастровой стоимости и составление отчета об определении кадастровой стоимости; утверждение результатов определения кадастровой стоимости; опубликование утвержденных результатов определения кадастровой стоимости и т.д. Полномочия указанных органов и организаций по государственной кадастровой оценке земель предусмотрены также Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденных Правительством РФ от 08.04.2000 г. № 316; Приказами Минэкономразвития РФ об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель, Административным регламентом Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции по организации проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденным Приказом Минэкономразвития РФ от 28.06.2007 г. № 215, и т.д.

Полученные таким сложным путем сведения о кадастровой стоимости земельных участков являются основанием для исчисления земельного налога налоговым органом (п. 4 ст. 391 НК РФ) либо самостоятельно налогоплательщиком. Такими налогоплательщиками могут быть организация или физическое лицо, являющиеся индивидуальным предпринимателем (п. 3 ст. 391 НК РФ).

Статьей 24.19 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (ред. от 22.07.2010 г.), вступающей в силу по истечении шестидесяти дней после её официального опубликования,

предусмотрен административный порядок рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости соответствующей комиссией. Комиссия может принять решение о пересмотре кадастровой стоимости в случае использования недостоверных сведений об объекте недвижимости при определении кадастровой стоимости. Между тем указанный нормативный правовой акт не урегулировал вопрос о размере кадастровой стоимости земельных участков, определенной до вступления в силу Федерального закона от 22.07.2010 г. № 167-ФЗ, в случае оспаривания нормативного правового акта, утвердившего результаты кадастровой оценки либо действий вышеуказанных органов, участвующих в государственной кадастровой оценке. Указанные обстоятельства существенно влияют на надлежащее исполнение налогоплательщиками обязанности по уплате земельного налога, что впоследствии может привести к его неполному поступлению в соответствующий местный бюджет.

НАЛОГОВОЕ СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИЙ В РОССИИ

А.Д. Бубенщиков

Одним из направлений современного государственного регулирования российской экономики является модернизация, повышение конкурентоспособности ее субъектов, в том числе путем налогового стимулирования инновационной деятельности хозяйствующих субъектов. В этих целях Правительством РФ одобрены «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». По ним роль налоговой системы в поддержке инновационной активности заключается в создании условий для спроса на инновационную продукцию, для модернизации, т.е. для инвестиций в новые технологии¹.

В последние годы налоговая политика в России последовательно двигалась в указанном направлении. В результате законодательство о налогах и сборах уже содержит большое количество инструментов, направленных на поддержку инноваций, активности налогоплательщиков в области осуществления научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок (НИОКР)². Так, краткий перечень мер поддержки включает в себя:

¹ *Налоговый вестник*. 2010. № 8. С. 10–25.

² Например, меры Федерального закона от 19.07.2007 № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования

- сокращение до 1 года срока принятия к вычету расходов на НИОКР при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций;
- отмену ограничения на списание расходов на НИОКР, не давших положительного результата;
- увеличение до 1,5% от выручки (т.е. втрое) норматива расходов на НИОКР, осуществляемых в форме отчислений на формирование Российского фонда технологического развития и других отраслевых фондов;
- введение повышающего коэффициента, позволяющего учесть в расходах по налогу на прибыль организаций в 1,5 раза больше затрат на НИОКР, чем было фактически осуществлено, при этом утверждён перечень более 120 направлений исследований, затраты на которые принимаются с повышающим коэффициентом;
- введение ускоренной амортизации основных средств с помощью «амортизационной премии», т.е. немедленного списания на расходы до 10% (30%) первоначальной стоимости основных средств;
- предоставление возможности применения нелинейного (ускоренного) метода начисления амортизации, позволяющего отнести на расходы до 50% первоначальной стоимости основных средств в течение первой четверти срока их полезного использования;
- разрешение переноса убытков на будущее время для организаций, применяющих общий и специальные налоговые режимы;
- установление льготных условий деятельности для фондов целевого капитала, созданных с целью финансирования некоммерческих организаций;
- льготы по НДС, налогам на прибыль, на имущество организаций, на землю и по страховым взносам для резидентов особых экономических зон;
- применение инвестиционного налогового кредита, в том числе при проведении НИОКР, внедренческой или инновационной деятельности;
- расширение условий для принятия в расходы затрат на профессиональную подготовку и переподготовку работников;
- освобождение от НДС передачи исключительных прав на изобретения, промышленные образцы, программы для ЭВМ, ноу-хау;
- освобождение от НДС и таможенных пошлин ввоз технологического оборудования, аналоги которого не производятся в Российской Федерации;
- снятие ограничений для срока принятия к вычету НДС, уплаченного поставщикам и подрядчикам при капитальном строительстве;

- возмещение НДС в заявительном порядке (до завершения камеральной налоговой проверки) для крупнейших налогоплательщиков либо при представлении банковской гарантии.

Наиболее традиционный и широко используемый способ государственной поддержки инновационной деятельности в мире – прямое государственное финансирование, а реализация налоговых преференций для субъектов, осуществляющих инновационную деятельность, является косвенным стимулированием. Например, в Германии и Финляндии налоговые льготы по инновациям отсутствуют, хотя существуют льготы по расходам на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Однако в последнее время и эти страны обсуждают возможность введения налоговых льгот для организаций, осуществляющих инновационную деятельность, в целях повышения их конкурентоспособности.

При реализации основных направлений поддержки инновационной деятельности на законодательном уровне требуется определить понятие инноваций и инновационной деятельности, а также субъектов этой деятельности, которые будут поддерживаться государством. Например, коммерческие организации, созданные с участием высших учебных заведений. Так во Франции предприятия при университетах имеют статус «молодое университетское предприятие»¹, и им предоставляются государственные преференции. Чтобы получить указанный статус, предприятие должно находиться на территории университета и заниматься исследовательской деятельностью. В 2009 г. вузам России позволено создавать аналогичные организации².

Таким образом, для эффективного правового регулирования инновационной деятельности, стимулирования инвестиций в инновационные разработки необходимо не останавливаться на совершенствовании налогового законодательства. Нужно осуществлять ежегодный мониторинг эффективности ранее предоставленных налоговых льгот и преференций, отражать их результаты при принятии бюджета на очередной финансовый год.

¹ Нанба С.Б., Мещерякова М.А. Юридические аспекты поддержки инноваций в экономическом развитии // Журнал российского права. 2010. № 4.

² Федеральный закон от 02.08.2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3923.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Журавлёв М.М. Некоторые проблемы критериев научности теории государства и права	3
Шафиров В.М. Норма права и нормативные обобщения	5
Гааг Л.В. Развитие идеи законности в философско-правовых учениях русских мыслителей XI–XVII вв.	7
Белковец Л.П. Восстановление российского гражданства участников Белого движения и политических эмигрантов	10
Раззоков Б.Х. Правовое обеспечение реформ в сфере государственного управления (по материалам Таджикистана)	12
Ведяшкин С.В. Отдельные проблемы локального правового регулирования на современном этапе	15
Трынченков А.А. Элементы эффективности государственной гражданской службы ..	17
Илюшин А.В. Вопросы оценки ложных свидетельских показаний в производстве по делу об административных правонарушениях (на примере деятельности мировой юстиции)	21
Шушарина Е.А. Полномочия органов санитарно-эпидемиологического надзора по пресечению правонарушений	22
Баранов А.В. Нормы-принципы в механизме правового регулирования	25
Безродная О.А. О соотношении правовых стереотипов и правовых установок в структуре психического правосознания	27
Горбуль Ю.А. Механизм обеспечения права	29
Васюк А.В. Общая характеристика юридической герменевтики на современном этапе развития российской юридической науки	31
Верещагина А.В. Российские юристы о роли права в революционный период: февраль – октябрь 1917 г.	32
Воронин О.В. О прокурорском административном преследовании	34
Гусейнова Э.Ф. Право и справедливость	36
Крижус И.К. Процедура введения в действие нормативно-правовых актов как правовой фактор укрепления российской государственности	38
Кушарова М.П. Понятие административной ответственности в сфере сельскохозяйственных отношений	39
Мелешко А.О. Проблемы реализации принципа компетентности в деятельности независимых антикоррупционных экспертов	43
Рогалева Н.В. Причины и обстоятельства введения чрезвычайных органов управления в СССР в 1930-е гг. на примере железнодорожного транспорта Западной Сибири и Дальнего Востока	44
Ростовцев Е.Г. Парные категории в праве: постановка проблемы	46
Скударнов А.С. Усмотрение в процессе осуществления прав и свобод граждан (юридических лиц) как условие укрепления российской государственности ...	47
Рудаков А.А. О системности взаимодействия социальных норм	49

Городилова И.А., Соколова Т.Т. Возмещение вреда, причиненного гражданину государством. Несостоятельность процедурно-процессуальных форм	51
Тен А.Л. О значении административно-правового регулирования экономики в науке административного права	54
Тепляшин И.В. К вопросу о роли общественности в механизме противодействия коррупции в современной России	57
Тихонова В.В. Об основных аспектах использования категории «истина» в современной юридической науке и практике	59
Щербакова Е.В. Правовое регулирование оптации гражданства в России (1920–1922 гг.)	62
Чендырёв А.А. Эволюция содержания категории юридической ответственности по российскому праву	63
Крамарченко С.Х. Понятие и историко-правовой аспект закрытого административно-территориального образования	64
Бабенко Н.А. Ценности права и государственные ценности: соотношение и взаимодействие	67
Дегтярева А.М. Б.Н.Чичерин об отношении государства к церкви	69
Таран К.В. Роль судебных актов в регулировании общественных отношений	71

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Митюков М.А. О предназначении Конституционного Суда России (по материалам подготовки проекта ФКЗокС)	74
Барнашов А.М. Общие принципы права и их использование в практике Конституционного Суда Российской Федерации	78
Татаринов С.А. К вопросу о расширении полномочий Конституционного Суда Российской Федерации по рассмотрению и разрешению дел в связи с жалобами граждан РФ в сфере правотворчества	80
Остапович И.Ю. Некоторые дискуссионные вопросы о Конституционном Суде	82
Кровельщикова В.В. Практика Конституционного Суда Австрии по защите прав беженцев	83
Мухин А.А. Полномочия Конституционных Судов Беларуси и России по проверке конституционности нормативных правовых актов в порядке конкретного нормоконтроля	85
Лихтарович И.А. О генезисе «чехословацкой» модели конституционного контроля: ретроспективный анализ	87
Ярошенко Н.И. Законность как конституционный принцип осуществления правосудия в России	88
Зуева И.В. Независимость судей в условиях судебной реформы	90
Кучин А.С. Конституционные основы модернизации российского общества	91
Агафонова А.А. Секуляризм в свете конституционной экономики	93
Отмахова Н.Н. Конституционный аспект деятельности по обеспечению безопасности	95
Бондаренко Д.В. Роль права и правосознания в укреплении российской государственности	96
Езопихин С.В. К вопросу о понятии выборов в Российской Федерации	98
Безруков А.В. Модернизация муниципальных выборов в современной России	99
Кирюхина С.В. Распределение депутатских мандатов между списками кандидатов при проведении выборов с использованием пропорциональной избирательной системы	101
Ланцман Е.М. Обеспечение здоровой окружающей среды как конституционная цель российского государства	103
Гейббух Н.Г. Модернизация федеративных отношений в современной России	105
Панина Е.В. Конституционно-правовые вопросы подготовительного этапа объединения субъектов РФ (на примере Красноярского края)	106

Ахмедов И.Д. Отрешение от должности в связи с утратой доверия Президента: проблемы совершенствования	108
Рябич А.А. К вопросу о разграничении предметов ведения между федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды	109
Косарева Л.В. Взаимодействие уполномоченного по правам человека в Кемеровской области с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по восстановлению нарушенных прав граждан	111
Дубасов И.К. Место института уполномоченного по правам ребенка в правовой системе Российской Федерации	113
Ульянов А.Ю. Конституционно-правовые основы правозащитной деятельности прокуратуры в свете модернизации правоохранительной системы Российской Федерации	114
Власов В.А. Проблемные аспекты реализации права граждан Российской Федерации на полноценное и качественное питание	116
Школяренко Е.А. Виды беженцев по российскому законодательству	117
Лавриненко И.В. Проблема ценностей в международном праве	119
Терешкова В.В. Непосредственное действие постановлений Европейского суда по правам человека в национальной правовой системе	121
Волков Н.А. Роль Протокола № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в реформировании Европейского суда по правам человека	123
Кондрагев Д.В. Преступление, спровоцированное органами милиции РФ: практика Европейского суда по правам человека	124
Волков Д.Н. Ратификация Российской Федерацией Европейской социальной хартии	126
Романов Е.Б. Концепция самостоятельности местного самоуправления в проектах Конституционной комиссии	127
Андрянов В.Н. Проблемы защиты местного самоуправления	128
Москаленко А.Ф. Межмуниципальные договоры и соглашения	132
Ширинов К.А. Динамика рассмотрения судами дел об оспаривании актов местного самоуправления	134
Кирова Я.А. К вопросу об осуществлении органами местного самоуправления защиты прав потребителей	135
Кожемякин Д.А. Вопросы конституционного становления и обеспечения гарантий реализации прав на интеллектуальную собственность в РФ	137
Маркодеева С.И. Конституционные гарантии судебной защиты экономических прав юридических лиц	139
Егоров А.Н. Необходимость модернизации избирательного законодательства как условие формирования гражданского общества	140

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Зуев В.М. Перспективы совершенствования местных финансов	144
Алтухова Е.В. Предварительные соглашения о трансфертных ценах в системе налогового контроля	146
Альба С.А. Бюджетные учреждения: особенности правового положения	148
Безикова Е.В. Венчурные фонды и венчурное финансирование в особых экономических зонах	150
Бергер Е.В. Практика и проблемы правоприменения бюджетного кредита	151
Воробьева Н.Н. Финансово-правовые проблемы реформирования бюджетных учреждений	153
Глазунова И.В. Дефекты юридической техники в информационном обеспечении налогового администрирования	155
Князькова М.А. Применение специальных режимов налогообложения для отдельных видов деятельности малого бизнеса	157

Кошель Д.Е. О реформе специальных налоговых режимов для поддержки малого предпринимательства	158
Кузнецов С.С. Правовая природа страховых взносов во внебюджетные фонды	161
Кукелко Д.В. Соотношение понятий «государственный финансовый контроль» и «государственный аудит»	163
Мальцева И.Н. Особенности бюджетного процесса в муниципальном образовании .	165
Мурашкина Е.Б. Восполнение пробелов законодательства о налогах и сборах посредством формирования судебной практики	167
Панин П.А. Страховые взносы в системе неналоговых доходов	169
Туляй А.Н. Правовые основы систематизации банковского законодательства	170
Туляй Е.Ю. Банковское законодательство в условиях финансового кризиса	172
Фролов И.В. Конфликт в финансовых правоотношениях и его публично-правовая функция	174
Цыренжапов Ч.Д. Публичные расходы в жилищно-коммунальном хозяйстве: некоторые вопросы финансово-правового регулирования	176
Черская Ю.М. Некоторые вопросы исчисления и уплаты земельного налога	177
Бубенщиков А.Д. Налоговое стимулирование инноваций в России	179

Научное издание

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 49

Редактор *А.И. Корчуганова*
Верстка *А.И. Пиеничникова*

Подписано в печать 10.08.2011 г. Формат 60×84¹/₁₆.

Печ. л. 11,6; усл. печ. л. 10,8; уч.-изд. л. 10,6.

Тираж 300. Заказ 636

ОАО «Издательство ТГУ», 634029, г. Томск, ул. Никитина, 4
ООО «Издательство “Иван Фёдоров”», 634026, г. Томск, ул. Р. Люксембург, 115, стр. 1