ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

130-летию Томского государственного университета,
110-летию юридического образования в Сибири
ПОСВЯЩАЕТСЯ

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 40

ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
2008

УДК 340+342
ББК 6799.2
П68

Редакторы:
д-р юрид. наук, профессор *В.Ф. Волович*,
канд. юрид. наук, доцент *А.М. Барнашов*,
канд. юрид. наук, доцент *В.М. Зуев*

Правовые проблемы укрепления российской государственности:
П68 Сб. статей / Под ред. В.Ф. Воловича, А.М. Барнашова, В.М. Зуева. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2008. – Ч. 40. – 214 с.

ISBN 978-5-7511-1876-1

В сборник включены статьи преподавателей, научных сотрудников, аспирантов Юридического института ТГУ и юридических факультетов других университетов в 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 978-5-7511-1876-1

© ГОУ ВПО «Томский государственный университет», 2008

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

СОВРЕМЕННАЯ ПАРАДИГМА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА (ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ)

А.К. Черненко

В настоящее время стало очевидным положение о том, что юридические исследования приобретают особое значение. Это тем более важно, потому что в современных условиях формируется новая парадигма соотношения права и государства. Основными составляющими этой парадигмы, на наш взгляд, выступают следующие.

Первое – становление новой структуры правовой системы и ее важнейшего элемента – государства как субъекта этой структуры. В самом деле признание человека высшей социальной ценностью принципиально меняет всю правовую систему, вносит в нее ряд новых черт, свойств, неведомых прежним правовым системам, основанным на социальных симпатиях и антипатиях законодателя. В числе этих новых черт нужно отметить, в частности: а) изменение сущности права и теоретических подходов к его пониманию; б) повышение роли принципа справедливости в качестве ведущего признака права; в) конституционный контроль за соответствием законов и иных правовых актов Конституции; г) признание прав и свобод человека как основы устойчивого развития правовой системы; д) становление сильного государства, его социальной и экономической функции как важнейшего условия формирования правового государства; е) изменение российской правовой системы в условиях глобализации.

Второе – новое понимание сущности права. Право выступает как явление сложное, аккумулирующее в себе естественно-правовые и позитивно-правовые начала, экономические, политические, социальные, духовные и другие факторы развития социума. Система правовых норм выступает в их конкретно-исторической специфике, санкционированной правовым государством (государством, действующим на основе права), осуществляющим механизм

практической реализации правовых требований. Таким образом, право и его сущность раскрываются во всей их полноте и целостности. Интегральное правопонимание преодолевает односторонность и абстрактность, присущие генетическому и описательному типу, и представляет собой целостную систему многообразных взаимосвязей и взаимообусловленностей, пространственно-временных характеристик правовой системы. Поэтому данный тип правопонимания может характеризоваться как системно-содержательное право.

Третье – принцип справедливости выдвигается в качестве высшего признака политики и права, в силу этого он выступает приоритетным принципом современной парадигмы права и государства.

Четвертое – современная парадигма интеграции права и государства предполагает разработку и осуществление механизма и способа формирования политико-правового пространства. Таким способом является правовая технология, которая представляет собой новый в отечественной юридической науке способ исследования и формирования действующей правовой системы. Теоретико-прикладные значение и роль правовой технологии в исследовании и формировании правовой системы дифференцируются по следующим позициям: а) осуществление оценки действующего законодательства и правоприменения с точки зрения их эффективности и рациональности; б) обеспечение надлежащего качества принимаемых законов и эффективности правоприменительной практики; в) использование скрытых ресурсов государства и права для наиболее полного удовлетворения общесоциальных потребностей и интересов, развития общества, прав и свобод человека; г) научное прогнозирование законодательства и правоприменения в целях определения оптимальных путей формирования государственно-правовой системы.

Приведенные положения, по нашему мнению, раскрывают важные аспекты новой парадигмы права и его внутренние взаимосвязи с государством.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ ПРИ ИЗУЧЕНИИ ПРАВА КАК ЯВЛЕНИЯ КУЛЬТУРЫ

Л.В. Сокольская

Сложность и многогранность права как явления культуры возможно сегодня комплексно исследовать только с позиции методологического плюрализма[1], который предполагает синтез феноменологического, синергетического, антропологического, социокультурного, герменевтического, институционального и других методов. Применение данных методов к анализу правовой реальности позволяет преодолеть недостатки традиционного правопонимания, кризис позитивного права на основе возрождения его как социокультурного феномена и обогащения духовными ценностями.

О важности исследования права с позиции методологического плюрализма говорил еще в XVIII в. английский философ Ф. Бэкон. Он отмечал, что право необходимо исследовать с позиций тех наук, которые «знают человеческую природу и природу общества, а также природу общественного блага, естественной справедливости, нравы различных народов, различные формы правления и способы вынесения суждения на основе принципов и положений как естественной справедливости, так и общественной пользы»[2]. Данная методологическая посылка позволяет нам установить, что развитие современной методологии права может идти в рамках методологического синтеза самых разных подходов. Именно такое последовательное обновление методологии права позволяет получить новые знания о праве и аргументированно обосновать изменения, происходящие в современной правовой реальности. Методологический плюрализм позволяет сформулировать основные аспекты современного понимания права как явления культуры. Во-первых, отрицается прямая зависимость права от государства и обосновывается

---

[1] См.: *Честнов Л.И.* Проблемы теории права и государства. СПб., 1999. С. 25–28. Уточним, что под плюрализмом мы понимаем не просто множество различных методов, а их дополнение друг друга в зависимости от их эмпирической значимости в нашем исследовании.

[2] *Бэкон Ф.* Великое восстановление наук // Бэкон Ф. Соч.: В 2 т. М., 1971. Т. 1. С. 508.

обусловленность права потребностями общественного развития. Во-вторых, право исследуется как системное образование. В-третьих, обосновывается включенность права в систему нравственных, моральных, религиозных, этнических и иных форм культуры. Право – это социальное явление, момент общества, реально существующий как его элемент, обладающее относительной обособленностью от других социокультурных феноменов. В-пятых, признается наряду с внешними санкциями внутреннее долженствование в праве, которое имеет ценностное, социокультурное основание. В-шестых, подтверждается многообразие характеристик права, которое может проявляться через рациональные или иррациональные, позитивные или непозитивные свойства.

Диалектический метод, бесспорно, сохраняет свои позиции, но деление его на материалистический и идеалистический не целесообразно. Право как социокультурное явление может быть познано при помощи рациональных (научных) и иррациональных (вненаучных) методов. Вненаучный эпистемологический корпус (религия, мифология и т.д.) признается как факт культуры, но как способы познания действительности методологически не включаются в сферу осмысления культуры и ее производных. Будучи ядром древнейших и традиционных культур, они дают возможность понять универсальную взаимосвязь культуры и общества, раскрыть право как феномен культуры. Выбор методологического плюрализма при исследовании права обусловлен тем, что данный подход обладает значительным эвристическим потенциалом. Использование данного подхода заметно расширяет и обогащает диапазон, объем и содержание знаний о праве. Речь идет об интеграционном изучении новых граней, проявлений права, об углублении и развитии совокупных знаний о праве как социокультурном явлении, об уточнении и конкретизации представлений о праве как регуляторе общественных отношений в многообразных социокультурных условиях на различных этапах исторического развития общества.

СООТНОШЕНИЕ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА: ЧЕЛОВЕКОЦЕНТРИСТСКИЙ ПОДХОД

В.М. Шафиров

В отечественной юриспруденции сформировалось устойчивое представление о примате государства над правом. Право является властным приказом, совокупностью обязательных предписаний, прямо исходящих от государства, выступающих в качестве его орудия, инструмента. Право всегда формируется при непременном участии государства. Оно устанавливается либо санкционируется государством. Государство выступает единственным источником права. При определенных условиях государство вообще может отказаться от услуг права, т.е. считать себя не связанным никакими законами. Подобный взгляд на связь права и государства не соответствует их действительной природе, сущности и миссии в обществе.

Разрабатываемое новое видение права, для которого высшей ценностью является человек, его права, свободы, требует вновь обратиться к проблеме соотношения права и государства. В соответствии с естественно-позитивным правопониманием право входит в общественную жизнь вместе с формирующейся (в недрах распадающегося первобытного общества) автономной личностью, т.е. до возникновения государства, и в этом смысле исторически, уже имеется, выступает как данное в виде фактически сложившейся определённой меры свободы – совокупности естественных прав и свобод личности. Другими словами, изначально право обусловлено природой человека, является свойством его личности.

Естественное право или естественные и неотчуждаемые права человека не имели формального закрепления, чёткого размежевания с обязанностями, надёжного обеспечения. Делалась лишь попытка вычленить из должного отдельные возможности в сфере быта, труда, распределения. Естественное право имело нравственные, религиозные, а не юридические корни.

В то же время формирование личности, её прав происходило на фоне противостояния людей и даже их целых классов друг другу, их взаимного отчуждения. Понятно, что в обстановке социального катаклизма для существования и развития личности, ее прав от общества требовались признание, поддержка, привилегии, надежная

охрана и защита. Эти ожидания личности оправдались только с возникновением государства. В нём личность обретает статус гражданина (подданного), становится носителем официально закреплённого комплекса прав и свобод. Но и это ещё не всё.

Государство своей силой гарантирует права и свободы, выступая важнейшим фактором реальности функционирования права. Тем самым государство своей деятельностью привносит в право дополнительные, неизвестные прежде признаки, свойства, благодаря которым оно и становится специфически юридическим феноменом или позитивным правом. В процессе рождения позитивного права произошло не отделение естественного от волеустановленного права, а их противоречивое взаимопроникновение. Одновременно позитивный фактор затмил собой истинный источник права – природу человека, выдвинув на первый план внешнее, властно-волевое, обязательно-принудительное начало. Это объяснялось наличием полной или частичной несвободы людей, привилегий, наделением правами в зависимости от имущественного, социального положения и т.д. Но это был исторически закономерный этап в развитии права. С этих позиций, действительно, без государства нет и не может быть права как юридического образования.

Но означает ли это, что государство в лице своих высших органов вправе по своему усмотрению издать, изменить или отменить любые содержащие права, свободы, правила поведения, соблюдая лишь только им же установленный для подобных ситуаций порядок? Нет, такой ответ не оправдан. Еще в конституции Франции 1791 г. было категорично заявлено, что государство «не может издать законы, препятствующие осуществлению естественных гражданских прав». Не наделены органы государства и прерогативой по своему разумению устанавливать (дозировать) право в праве. Процесс накопления правовых компонентов шел постепенно, естественным образом. Чем выше ступень цивилизации, тем больше появляется равноправных праводееспособных субъектов и тем насущней становится потребность в ограничении, а затем в полном устранении неправовых (чисто государственных-силовых) средств воздействия на ту или иную часть общества. Но самое главное – право в результате признания сначала рядом стран, а затем и мировым сообществом всех людей свободными и равноправными начинает рассматриваться не столько с

позиции государства, сколько с позиции развивающегося демократического гражданского общества.

Самостоятельность права относительно государства не означает устранения взаимообусловленностей этих высокоценных социальных феноменов. Но тем не менее изменения в отношениях государства и права по мере углубления демократии в обществе происходят кардинальные, а именно: роль ведущего все активнее начинает играть право, а ведомого – государство. Возвышение права, а вместе с ним человека, его прав и свобод трансформирует положение и роль государства в обществе. Его ценность измеряется прежде всего тем, в какой степени оно обеспечивает свободное развитие каждой личности, признает, соблюдает и защищает ее права и свободы. Теоретическим обоснованием новых взаимоотношений права и государства стала концепция правового государства, постепенная реализация идей которой позволила вместе с неразвитостью права преодолевать неразвитость государства. Подчеркнем, именно неразвитость, а не их деградацию, перерождение.

Возьмем для примера фашистское государство Германии. Согласно официальной идеологии национал-социалистическая Германия являлась правовым государством. В действительности же для германского государства того времени дилеммы право или произвол не существовало. Выбор однозначно делался в пользу произвола, правда, с применением юридической формы. Но формальное использование нормативного способа регулирования, судопроизводства и т.п. юридических средств, думается, не дает оснований для отождествления их с правом, как и нет основания относить «фашистское право» к разряду неразвитых, то есть рассматривать в одном ряду с рабовладельческим, феодальным правом. Во-первых, древнее, средневековое право – это не право отдельно взятой страны и даже не право нескольких государств, а совокупность имеющих общие черты правовых систем, занявших целые самостоятельные эпохи земной цивилизации. Во-вторых, неразвитость рабовладельческого либо феодального права была естественной, исторически неизбежной. Это находило отражение в правосознании и юридической практике соответствующего общества. Однако важно то, что, сочетая позитивные и негативные тенденции, древние и средневековые системы права (каждая в свое время) неуклонно продвигались вверх по ступеням цивилизации, закладывая собственные, незаменимые «кирпичики» в фундамент права, пра-

вового государства в современном понимании. Их вклад в мировую культуру бесценен.

Иное дело юридические системы фашистских государств XX в. Как ни парадоксально, но они складываются тогда, когда вобравшая в себя все достижения цивилизации и культуры международная общественная мысль наконец-то вырабатывает понимание права, соответствующее его природе, когда в законодательных актах многих стран закреплены положения о достоинстве личности, неотчуждаемых правах человека, о равенстве всех людей в правах независимо от социального положения, расы и т.д. И вот все эти тысячелетиями, в тяжелой борьбе создаваемые и созданные ценности фашистская юридическая доктрина и практика напрочь отбрасывает за ненадобностью как чуждое, враждебное. При этом фашистское государство не только варварски до основания разрушает построенное до него правовое здание, но строит новое – государство-левиафан.

Проделанный анализ приводит к выводу, что право – гораздо больше, чем спутник, инструмент государства; в демократической политической системе право по отношению к государству играет ведущую роль. Но надлежащим образом «сыграть» эту роль право способно, лишь опираясь на мощь и поддержку сильного, то есть эффективного, демократического государства, которое только и способно увеличить его потенциал в общественной жизни.

МЕРА СВОБОДЫ И СПРАВЕДЛИВОСТИ В ПРАВАХ И ОБЯЗАННОСТЯХ

А.А. Рудаков

Права и обязанности являются ключевыми понятиями правовой науки. Посредством прав и обязанностей происходит воздействие на сознание и поведение людей. Именно через права и обязанности претворяются в жизнь такие фундаментальные ценности, как свобода и справедливость.

В литературе под свободой в общем смысле понимается возможность поступать по своей воле, без принуждения. В наибольшей степени мера свободы проявляется именно в правах, поскольку выступает центральным элементом его содержания, выражена в

возможности поступать по своей воле, проявлять свою активность. Свобода, содержащаяся в правах, определяет их содержание, образуя поле для проявления инициативы и собственного творческого потенциала. Сам смысл существования прав заключается в предоставлении возможности поведения. Возможность в правах связана не только с выбором предложенных вариантов поведения, но и с формированием новых (ведь во многих случаях субъекту предоставляется свобода самореализации). Кроме того, управомоченный субъект может вообще отказаться от использования своего права. Неиспользование прав не приводит к неблагоприятным последствиям.

Проявление свободы в обязанностях, в отличие от прав, весьма ограничено и всегда в той или иной степени связано с корреспондирующим правом. Некоторые авторы подчёркивают особую значимость свободы обязанного лица в проявлении активности в рамках правового требования, свободы удовлетворения не только интересов управомоченного, но и своих собственных, свободы без всякого внешнего принуждения вести себя, оставаясь в рамках правового поля, свободы в постановке цели в рамках правового требования, преодолении трудностей в процессе исполнения обязанностей[1]. Однако поведение обязанного лица связано с возможностью, признанной законодателем необходимой.

Благодаря общедозволительному типу правового регулирования человек получает обширные возможности для проявления своей индивидуальности. Однако абсолютная свобода привела бы к вседозволенности. Ориентиром в установлении свободы, критерием её ограничения служит справедливость. Справедливость – многогранный элемент содержания права, имеющий проявления вовне, в том числе посредством правовых принципов и требований. Справедливость действует во всех сферах правового регулирования, распространяется в равной мере на всех субъектов.

«Право – это совокупность условий, при которых произвол одного лица совместим с произволом другого»[2], – писал И. Кант. На уровне позитивного права абстрактные условия справедливости конкретизируются обязанностями, так как если критерии справед-

---

[1] См.: *Мальцев Г.В.* Социалистическое право и свобода личности. М., 1968. С. 72–77.

[2] *Кант И.* Соч.: В 6 т. М., 1965. Т. 4, ч. 4. С. 139.

ливого и несправедливого поведения не будут определены. то субъекты правоотношений не смогут следовать им. Так, ст. 17 Конституции РФ гласит: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц», т.е. поступать несправедливо запрещено.

Полагаем, что не имеет принципиального значения, в какой именно форме законодатель вводит справедливость в тот или иной нормативный акт. Более важным представляется ее внутреннее содержание, выражающееся посредством правового равенства и правового неравенства.

Таким образом, мера свободы и справедливости содержится и в правах, и в обязанностях. Другой вопрос, что права человека в сравнении с их обязанностями наиболее адекватно и полно выражают идею свободы, а справедливость, в свою очередь, в большей степени предполагает должное поведение.

ПРИНЦИПЫ ПРАВА В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В.В. Тихонова

Укрепление современной государственности, повышение эффективности функционирования всей системы государственных структур находятся в непосредственной зависимости от качества механизма правового регулирования (МПР), точности доктринального и законодательного определения функций всех его основных компонентов.

При достаточно высоком научном уровне разработанности вопроса о МПР в отечественном правоведении сохраняются определенные противоречия, пробелы, аспекты, требующие своего теоретического уточнения. Среди них, прежде всего, оценка роли и места принципов права. Так, основоположник современной доктрины правового регулирования С.С. Алексеев образно характеризует принципы права как «командный отсек МПР», но не раскрывает, в чем проявляется эта командная роль, и не включает их в число основных компонентов, к которым относит, как и большинство современных ученых, юридические нормы, правоотношения, акты реализации субъективных прав и юридических обязанностей, пра-

вопримениительные решения. При этом С.С. Алексеев считает необходимым в качестве одной из научных перспектив специальное исследование общих дозволений и запретов – таких глубинных элементов МПР, которые вместе с принципами права лежат в основе правовой системы в целом[1].

Противоречива позиция по рассматриваемому вопросу другого ведущего современного специалиста по данной проблеме – С.А. Комарова. Определяя правовое воздействие как «результативное нормативно-организационное влияние на общественные отношения как специальной системы собственно правовых средств (норм, правоотношений, актов реализации права), так и иных правовых явлений (правовых принципов правосознания и т.д.), автор подчеркивает значительную роль в механизме правового воздействия правовой культуры, принципов права. Здесь не проводится разграничения между принципами права как фундаментальными идеями, сформулированными учеными-юристами и отражающими достижения практического опыта, правовой мысли как составной части научного и профессионального правосознания, и принципами права как исходными нормативно-руководящими началами, определяющими общую направленность правового регулирования[2].

Именно в этом, втором, значении и следует, на наш взгляд, рассматривать принципы права в МПР, их функции на каждой стадии правового регулирования.

Так, на первой основной стадии, где происходят регламентация регулируемых общественных отношений, формирование необходимой правовой основы для эффективной деятельности всех участников этих отношений, именно принципы права реализуют ориентирующую, организующую функции, от которых зависят качественное содержание принимаемых нормативных решений, их целостность, согласованность, единство, устранение устаревших норм, восполнение пробелов. При этом важно, чтобы содержание принципов права было максимально полно и точно закреплено в соответствующих декларативных нормах. Это позволит направить деятельность правотворческих структур на преодоление препятствий, мешающих оптимальности правового регулирования, на обеспечение прав и свобод участников этих отношений.

---

[1] *Алексеев С.С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 291.

[2] *Общая* теория государства и права: Академический курс. М., 2002. Т. 3. С. 89–92.

При непреодоленных пробелах в праве принципы способны брать на себя непосредственно-регулятивную функцию[1].

Не менее значима роль принципов права на центральной стадии правового регулирования, где возникают правовые отношения между соответствующими субъектами, где принимаются правоприменительные решения, направленные на индивидуальное регулирование, разрешение споров между управомоченными и обязанными субъектами, конкретизация субъективных прав и юридических обязанностей. Здесь особое значение имеет оценочная функция принципов права, дополняемая стимулирующей функцией.

На завершающей правовое регулирование стадии реализации субъективных прав и юридических обязанностей именно знание, понимание требований принципов права обеспечивают максимальную результативность действия как нормативных, так и индивидуальных юридических решений.

Таким образом, все названные выше функции принципов права, дополняемые такими сопутствующими им направлениями воздействия, как информационная, охранительная, стимулирующая, позволяют рассматривать принципы права в качестве ведущего компонента МПР, от правильности использования которого зависят качество, оптимальность действия всех иных правовых средств, с помощью которых обеспечиваются задачи правового регулирования.

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПРАВА, ЗАКОННОСТИ, ПРАВОПОРЯДКА

Л.В. Гааг

Законность – это система требований, обеспечивающих выражение основополагающих правовых ценностей в законах и иных нормативно-правовых актах и их реализацию в фактическом поведении всех участников общественных отношений. Основные требования законности: верховенство закона, закрепление и гарантирование прав и свобод человека и гражданина, строгое и неуклонное соблюдение и исполнение действующего законодательства,

---

[1] Ст. 6 ГК РФ; ст. 5 Семейного кодекса РФ.

подзаконность деятельности всех ветвей власти, наличие системы контроля и надзора.

Законность является необходимым и существенным условием реализации права и обеспечения и поддержания правопорядка.

Реализация права в данном контексте рассматривается не только как воплощение требований юридических норм в фактическом поведении субъекта права. Реализация права – это процесс, который направлен на выражение в позитивном праве требований естественного права и их последующее воплощение в поведении субъектов права, в общественных отношениях. Процесс реализации права включает ряд этапов: правотворчество (принятие нормативно-правовых актов), правоисполнение (разработка механизмов исполнения нормативно-правовых актов, контроля и надзора за их соблюдением и исполнением), непосредственное воплощение предписаний юридических норм в фактическом поведении участников общественных отношений. Следовательно, законность распространяет свои требования и на сферу правотворчества, и на сферу реализации права.

Предъявляя свои требования к деятельности правотворческих субъектов, в частности такие, как закрепление и гарантирование прав и свобод человека и гражданина, верховенство закона, законность обеспечивает принятие качественных, правовых законов, в которых признаются и гарантируются основные естественно-правовые требования – свобода, равенство, справедливость, неотчуждаемые права и свободы человека. Вся система законодательства, формируемая в соответствии с требованиями законности, направлена, в конечном итоге, на формирование развитого гражданского общества, где высшей социальной ценностью является человек. Таким образом, законность позволяет снимать противоречия между правом и законом, ведущие к их противопоставлению, ибо закон приобретает характер подлинно правового.

В сфере правоисполнения на первый план выходят такие требования законности, как строгое и неуклонное соблюдение и исполнение законов всеми субъектами права, подзаконность деятельности всех ветвей власти, наличие системы контроля и надзора за строгим и неуклонным соблюдением и исполнением законов всеми субъектами права, включая государство и его органы и должностных лиц. Выполнение данных требований законности обеспечивает

реальное правомерное поведение субъектов права. По сути здесь мы уже говорим о правопорядке.

Правопорядок – это основанная на праве и законности такая упорядоченность общественных отношений, которая выражается в правомерном поведении их участников. Правопорядок есть результат реализации требований законности. Укрепление законности влечет укрепление правопорядка, и наоборот, если нарушается законность, то нарушается и правопорядок. Более того, нельзя обеспечить правопорядок незаконными методами, ибо это ведет к подрыву авторитета права и закона.

Таким образом, законность играет в системе понятий «право», «законность», «правопорядок» роль «проводника», обеспечивающего перевод идеальных требований права в реальное, фактическое правомерное поведение субъектов права, составляющее содержание правопорядка.

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ИСТОРИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ КАК НОВОГО НАУЧНОГО НАПРАВЛЕНИЯ

М.А. Кожевина

Современные общественные процессы, переживаемые Российским государством, связаны с серьезными идеологическими, политическими, экономическими и иными трансформациями. Происходит политическая и социальная ломка традиционных отношений, идет поиск новых форм существования человеческого сообщества, формируются новые социальные группы, разрушаются жизненные стереотипы и проецируются новые общественные ориентиры, перераспределяются, ликвидируются или создаются новые нравственные ценности. Юридическая наука как особый социальный институт и сфера формирования новых знаний о праве, находясь в эпицентре этих преобразований, обнаруживает большое количество вопросов, разрешение которых возможно лишь при условии методологической рефлексии гуманитарного знания.

Состояние современной юридической науки характеризуется многоаспектностью исследований. Расширение спектра научных изысканий приводит к мелкотемью и снижению качества диссерта-

ционных и монографических работ. Активное обращений юристов к «неюридической» проблематике порождает опасность «размывания» границ предмета юридической науки, а в этой связи возникает потребность разграничения «юридических» и «неюридических» проблем в правовых исследованиях, и чтобы сохранить «научную автономию», необходимо решить вопрос о предметной определенности юридической науки.

Одновременно возникают методологические проблемы, связанные с соотношением разноплановых представлений о праве, их синтезом в рамках единой теоретической системы, проблемы соотношения новых представлений о праве с устоявшимися правовыми понятиями и категориями. При этом в числе исследовательских средств особое значение придается сущностным характеристикам науки и фундаментальным юридическим понятиям, становление и эволюция которых непосредственно связаны с формированием объекта правоведения.

В этой связи актуализируется проблема развития истории юридической науки как самостоятельной научной дисциплины, имеющей свой объект и предмет исследования. Научный поиск не может быть произвольным, весь опыт современной науки является результатом длительного приращения научных знаний многих поколений юристов.

Объектом истории юридической науки можно обозначить саму юридическую науку как важнейший социальный институт, сферу интеллектуальной деятельности и формирования нового знания о праве. Предмет истории юридической науки должен включать как историографию юридической науки (анализ научной литературы и изданий по отдельным проблемам науки, отраслей права, общей теории права), так и историографию процесса зарождения и развития юридических знаний, взятых во всех их формах и проявлениях. Причем предмет научной дисциплины – это не что-то навсегда определенное, а субстанция, меняющаяся под воздействием общественных, экономических, политических и иных процессов, а также в связи задачами, стоящими перед наукой на том или ином историческом этапе. Всякая наука, в том числе и юридическая, имеет свои внутренние закономерности развития, что обусловливает специфику понимания предмета самой науки исследователями разных эпох, их предпочтения в познании существующих реалий. В этой связи историю юридической науки нельзя рассматривать лишь в рамках

кумулятивной модели развития, необходимо раскрыть историческую целостность науки как в вертикальном срезе (хронологически), так и в горизонтальном (специфические особенности существования юридического сообщества в каждом отдельно взятом периоде).

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ И ИХ РОЛЬ В УКРЕПЛЕНИИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА (ВОПРОСЫ ТЕОРИИ)

В.Ф. Волович

Чем дальше, тем основательнее цивилизация, демократия зиждятся на порядке, высоком уровне правосознания граждан. Меняются эпохи, на смену одним формам государственности, политическим системам, институтам гражданского общества[1] приходят другие, но несомненной и основополагающей доминантой остается цель: обеспечение общественных процессов в рамках правового режима. Достичь правового порядка и укрепить дисциплину крайне сложно, разрушить сложившийся правопорядок, повседневную дисциплину, стабильность достаточно легко. Между стабильностью и безопасностью существует прямая связь. Под стабильностью подразумевается способность системы государственного управления сохранять свою сущность, функции и свойства, а также

---

[1] В курсе современной общей теории государства под гражданским обществом подразумевается часть общества, его ядро, основа обеспечения функционирования общественных отношений, в которых личность и организация свободных и равноправных граждан защищены правом от прямого и необоснованного вмешательства государственно-политической власти. Оно представляет собой целостную саморегулирующуюся систему взаимосвязей и отношений, объединяющую граждан, а также состоящих в ней (в системе) образований негосударственного характера, основанных на нормах и принципах конституционного строя. Сущность гражданского общества состоит в выражении воли, в служении интересам населения, защите национальных (государственных и общественных) интересов, в представлениях, чаяниях гражданина, социальной его ответственности, См.: *Общая* теория государства и права: Академический курс: В 2 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. Т. 1. Теория государства. М., 1998. С. 338 и последующие.

их быстрое восстановление, преодоление деструктивных факторов, повседневный диалог с населением. В Кратком словаре специальных терминов для руководящего состава Вооруженных Сил РФ подчеркивается: «...безопасность государства национальная, состояние, при котором обеспечивается защита жизненно важных интересов государства и гражданского общества в экономической, политической, военной, экологической, гуманитарной и других областях». Трудно переоценить роль государственного управления, исполнительно-распорядительной деятельности в организации, упорядочении общественных отношений, их развитии, повышении деловитости в работе администрации. Нельзя не согласиться с крупным специалистом в сфере менеджмента П. Друкером о том, что нет слаборазвитых стран, есть слаборазвитое управление. В монографии «Левиафан» Т. Гоббс писал, что именно в государстве существует всеобщий масштаб измерения достижений и пороков. И таким масштабом могут служить лишь законы конкретного государства. По его мнению, отклонения от этих общих положений и принципов оправдано и допустимо только в период войн, эпидемий и стихийных бедствий (землетрясения, наводнения, засухи, «годы саранчи»). Можно утверждать, чрезвычайные условия предполагают чрезвычайные меры по их локализации, устранению. Б.Н. Чичерин отмечал, что важнейшим признаком государства является то, что оно представляет собой организованную силу. От сил, которыми оно может располагать, зависят как внутренний порядок, так и внешняя безопасность. Чем они значительнее, тем шире поприще для деятельности государства, тем высшую роль оно может играть в истории.

Именно в сфере управления буквально все заполнено, во многом зависит от столкновения прогнозируемых и случайных явлений. В динамике исполнительно-распорядительной деятельности возникает множество неопределенных, нестандартных и неустойчивых проявлений повседневной жизнедеятельности общества. Зачастую задуманное, прогнозируемое и весьма тщательно спланированное и достаточно обеспеченное необходимыми организационными, материально-техническими и финансовыми ресурсами оборачивается противоположным, начинает развиваться иначе, подчиняясь каким-то неизвестным для конкретных субъектов непосредственного управления закономерностям, самореализующимися началами. Нельзя не отметить и то, что порой оплошность в действи-

ях должностного лица, структурного подразделения, органа государственного управления весьма отрицательно скажется на эффективности функционирования всей деятельности государственного органа, а иногда эти случаи и действия впоследствии настолько необъяснимы, что станут представлять собой предпосылку к началу противоправных действий, изменят весь ход реализации функций повседневного управления. Именно в сфере управления достаточно часто происходит возникновение, столкновение противоречивых интересов социальных групп, классов, физических и юридических лиц. Вот почему необходимо обеспечение условий для рационального, продуктивного и делового осуществления функций исполнительно-распорядительной деятельности, эффективной реализации административно-правовых отношений, постоянное совершенствование юридических рычагов, средств повышения деловитости государственного аппарата, укрепления законности, дисциплины и демократии. Процесс демократизации государственного управления длительный, предполагает координацию государством усилий всех ветвей власти, политической системы, институтов гражданского общества. Механизм государственного управления, опираясь на общественность, призван противостоять негативным тенденциям, направленным на разрушение правопорядка, злоупотребления служебным и должностным положением, усилить противодействие преступности, административным правонарушениям. Первостепенное значение приобретают обеспечение безопасности личности, общества, государства, развитие общественных процессов в рамках правовых режимов. В юридических исследованиях правовой режим рассматривается как совокупность общественных отношений, система взаимосвязей определенного объекта и вида деятельности, регулируемых правовыми нормами и обеспеченных системой юридических и организационных средств. Правовой режим отражает юридическую сущность предмета отношений, принципы и требования поведения участников общественных отношений в конкретной ситуации.

Известные исследователи Н.И. Матузов, А.В. Малько под правовым режимом подразумевают особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое ситуационное состояние и кон-

кретную степень благоприятности для интересов субъекта права[1]. Правовой режим представляет собой систему действий и методов осуществления правомочий, систему правил, действий или поведения физических и юридических лиц, порядок (последовательность) реализации ими своих прав и обязанностей в конкретных ситуациях (условиях), обеспечения и поддержания суверенитета и обороны (боеготовности в случае внешней агрессии), интересов государственной и общественной безопасности, охраны общественного порядка специально создаваемыми для достижения этой цели органами исполнительной власти отраслевой и межотраслевой компетенции.

Режим (от лат. regimen – управление) отражает: во-первых, государственный строй как совокупность средств и способов, с помощью которых осуществляются государственное регулирование общественных отношений, природа и формы государства, его взаимоотношения с гражданским обществом, соотношение социальных сил в стране, традиции и обычаи; во-вторых, установленный распорядок жизнедеятельности организаций и граждан; в-третьих, систему общеобязательных принципов, правил, норм, мероприятий, устанавливаемых и осуществляемых для определенного вида деятельности (особый режим ЗАТО, режим воздушных полетов, судоходства и т.п.). Важно подчеркнуть, что государственный режим отражает фундаментальные, базовые стороны, направление содержания и объем деятельности всех ветвей государственной власти, саму сущность государства[2]. Следует согласиться с утвер-

---

[1] *Правовой* режим: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 11. С. 15; см. также: *Порфирьев Б.Н.* Государственное управление в чрезвычайных условиях. Новосибирск, 1991; *Степашин С.В.* Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1994; *Домрин А.И.* Правовой институт чрезвычайного положения // Право и экономика. 1996. № 15–16; *Ушайло В.Б.* Общественная безопасность как объект специального режимного регулирования // Право и политика. 2004. № 3. С. 92–98; *Антонов А.В., Балашов В.Г.* Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. СПб., 1996; *Кондрашов П.Б.* Общественная безопасность и административно-правовое средство ее обеспечения. М., 1998.

[2] См.: *Громыко А.А.* Политические режимы. М., 1994; *Дякевич Н.В.* Типологии политических режимов: вопросы теории. М., 1993; *Кошкин С.Ю.* Политический режим в современном мире: понятие, сущность, тенденции развития. М., 1993; *Данилов С.Ю.* Правовые демократические государства. М., 1999; *Цыганков А.Л.* Современные политические режимы: структура, типология, динамика. М., 1995; *Боровых О.В.* Правовые формы установления и функционирования государствен-

ждением, что «государственный режим является социально значимым явлением, определяющим содержание и качественное состояние государственности, тенденций и направлений ее развития, взаимодействия с общественными формированиями, отражающими сочетание убеждения, стимулирования, поощрения и принуждения как основных методов властвования, приемов реализации полномочий участников и принципов построения горизонтальных и вертикальных административно-правовых отношений, обусловленных целями и задачами, стоящими в конкретный период развития государства[1]. Режим, по сути, и есть сама государственная власть, представленная в генезисе ее становления, функционирования и перспектив развития. О.В. Боровых полагает, что государственный режим выражается в содержании государства, под которым понимается система образующих его органов и должностных лиц (механизм государства), обладающих конкретным объемом полномочий (компетенцией), проявляющихся вовне в виде обязательных решений и системы мероприятий. Непосредственно как в форме государства режим выражается в организационно-политических принципах внутренней организации содержания государства (разделение властей, парламентаризм, федерализм), представляя внутренний аспект форм государственного устройства. Вот почему можно отразить государственный режим как процесс постоянного развития и совершенствования государства, его статических и динамических изменений, повышение деловитости государственного аппарата. Эти процессы диалектически влияют на саму природу государства (могут привести и к разрушению), содержание (проис-

---

ного режима: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; *Общее* административное право: Учеб. / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007. С. 444 и последующие.

[1] Сам термин «режим» используется и для раскрытия наиболее важных аспектов политико-правовой действительности, отражения ее повседневных теоретико-методологических и практических задач.

В социологическом словаре отражены различные значения, которыми определяются режимы: 1) государственный строй, проблемы; 2) установка, порядок жизни; 3) система правил, мероприятий, необходимых для достижения той или иной цели; 4) условия деятельности, работы существования чего-либо. См.: *Социологический* словарь / Под ред. Г.В. Осипова. М., 1998. С. 287.

В.И. Власов подчеркивает, что режимы – это установление порядка жизни и деятельности для достижения каких-либо целей. См.: *Власов В.И.* Понятие «режим» в государствоведческих и политических науках // Философия права. 2003. № 1. С. 83.

ходят изменения в системе, структуре и функциях органов государственной власти) и его форму. Исключительное значение для реализации административно-правовых режимов имеет профессиональная, повседневная и непосредственная организационная работа государственного аппарата и общественности. В исследованиях ряда иностранных авторов отмечалось, что одним из недостатков в реализации управления в России являются недостаточный уровень организации, отсутствие способности к эффективной организации. Так, И. Шрадо писал: «Россия является великой цивилизованной страной. В пределах своих границ она обладает несравненными по богатству и разнообразию ресурсами. Ее народ честен, миролюбив и нормально трудолюбив. Ее плодородные земли способны производить зерновые, достаточно, чтобы прокормить ее население, скот даже давать мясные товары, достаточные для всей Европы, ее прибрежные воды изобилуют рыбой; у нее самые обширные в мире леса; она в изобилии имеет все базовые минералы и металлы, включая уголь, железную руду, платину и нефть. Возможно, самой большой проблемой России в будущем станет ее способность к организации»[1]. Только государство, и прежде всего исполнительная власть, опираясь на все ветви власти, муниципальные образования, общественность, используя властные полномочия при неукоснительном соблюдении принципа, метода, режима законности в рамках демократического законодательства сможет обеспечить правопорядок, создать условия для благосостояния граждан, их жизни и здоровья. Одновременно будут поддерживаться основы жизнедеятельности всего общества и самого государства, обеспечение национальной безопасности, улучшение материальных, бытовых, социально-культурных условий жизни населения, что является одним из определяющих направлений деятельности российского государства. Именно это направление реализации функций государства является приоритетным ориентиром, к которому общество должно стремиться и, соответственно, осуществлять государственное строительство. Следует обратить внимание на то, что режим – это совокупность правил, норм поведения и одновременно система мер, которые используются для достижения поставленных целей. Ю.А. Тихомиров отмечает установление режимов в законодательстве и обеспечение их государством, целевую ориентацию на регу-

---

[1] Цит. по: *Уткин А.И.* Вызов Запада и ответ России. М., 2002. С. 153.

лирование конкретных областей общественных отношений во временных и пространственных границах, особое сочетание юридических средств, создание определенной степени благоприятности или неблагоприятности для субъектов права[1].

Во многом обеспечению жизнедеятельности государства, общества и личности способствуют административно-правовые режимы[2], которые направлены на предотвращение, смягчение, в частности чрезвычайных ситуаций техногенного, технологического, природного характера, биолого-социальных чрезвычайных ситуаций. Административно-правовой режим – особый порядок функционирования органов исполнительной власти, базирующийся на административно-правовых нормах, направленных на недопущение или преодоление негативных последствий, произвольного изменения статики и динамики общественных отношений. Органы государственной власти должны в этой связи иметь возможность использовать административно-правовые средства, позволяющие избежать или уменьшить вредные последствия для безопасности жизнедеятельности личности, общества и государства[3]. Д.Н. Бахрах акцентирует внимание на том, что административно-правовые режимы представляют собой определенное сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредствованные централизованным порядком императивные методы юридического воздействия[4], когда субъекты правоотношений строят взаимоотношения на вертикальных началах.

В исследованиях административистов наиболее подробно анализируются административно-правовые режимы применительно к особым условиям реализации функций управления, обеспечения правопорядка и законности. Этими режимами, установленными в

---

[1] См.: *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 556.

[2] В словаре административного права административно-правовой режим определяется как нормативно установленные правила относительно определенного предмета или ситуации, которые обязательно должны соблюдаться участниками отношений по поводу этого предмета, объекта или определенной ситуации.

[3] См.: *Петров С.М.* Административно-правовые режимы // Административное право. М., 1999. С. 467–483; *Алехин А.П.* Организация управления в особых условиях // Административное право. М., 2007. С. 473-483.

[4] См.: *Административное* право / Под ред. Д.Н. Бахраха. М., 1993. С. 280; см. также: *Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д.* Режим чрезвычайного положения. Екатеринбург, 1992.

законодательстве, предусматривается совокупность правил деятельности, действий, поведения физических или юридических лиц, а также сам порядок реализации ими своих прав и обязанностей в определенных ситуациях, обеспечение и поддержание суверенитета и обороны государства, интересов безопасности страны, охраны общественного порядка специально созданным органом для реализации этих задач[1]. По мнению И.С. Розанова, административно-правовые режимы можно подразделить на 5 групп: во-первых, обеспечивающие государственную безопасность, национальную безопасность; во-вторых, защищающие интересы и, в равной степени, предусматривающие обеспечение безопасности государства и охраны общественного порядка; в-третьих, ориентированные на охрану общественного порядка; в-четвертых, режим, содействующий достижению целей и задач в других отраслях и сферах государственного управления (таможенной, санитарно-эпидемиологической, ветеринарной); в-пятых, специальные режимы (военная угроза, стихийное бедствие, чрезвычайное положение и т.д.). Крайнюю опасность для безопасности государства, общества и личности имеет терроризм. Размах террористических акций повсюду в мире дал основание исследователям этой проблемы называть два последних десятилетия XX в. «временами терроризма». Реалии современной России выдвинули в число первостепенных задач обеспечение координации усилий всех силовых ведомств, других органов исполнительной власти по противостоянию терроризму, искоренению причин и условий, порождающих это крайне общественно опасное, вредоносное явление. Организаторская деятельность специально уполномоченных на то органов должна носить непрерывный характер, предполагающий постоянный мониторинг источников угроз, их природы и причин возникновения, динамичного научного осмысления направлений обеспечения основ государственной безопасности, охраны жизнедеятельности личности, общества и государства в повседневно складывающейся ситуации.

Пристальное внимание к проблеме административно-правовых режимов определяется реалиями современной российской действительности, в частности: проблематичность и противоречивость административно-правовой системы, определенные нарушения прин-

---

[1] См.: *Розанов И.С.* Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. 1996. № 6. С. 43.

ципа правового континуитета, все еще имеющиеся проявления примата целесообразности над правом, определенная разбалансированность административно-правовой системы, бездеятельность, непрофессионализм и коррумпированность части государственных служащих, отсутствие в деятельности аппарата управления повседневной деловитости, проявление местничества, сепаратизма, определенная нестабильность, усиление криминальной и административной деликтности, экстремизм, организованная преступность, терроризм, идеологическая конфронтация.

Современные высокие технологии (ноу-хау) предполагают жесточайшую дисциплину, строжайшее функционирование на основе правовых предписаний. Эти и другие причины ставят проблему безопасности (экономическую, политическую, государственную, юридическую, оборонную, экологическую, внешнеполитическую, транспортную, радиационную, инфраструктурную, организационную и др.) на первый план административно-правовых исследований. Нельзя не отметить, что невозможность защиты субъективного права, жизни, собственности правовыми средствами порой вынуждает законопослушных граждан обращаться к «теневым формам защиты», что крайне опасно, так как порождает произвол, ведет к насилию, грозит резкому понижению авторитета институтов государственной власти, может привести к обвалу государственности. Выдающийся государствовед конца XIX в. А.Д. Градовский писал: «...государство, не дающее для граждан ничего, даже безопасность, несомненно, вызовет сильное равнодушие, потом вражду народа; оно разложится и погибнет или от внешнего врага, поддерживаемого агрессией масс, или от внутренних раздоров...»[1]

Уроки прошлого, допущенные ошибки и просчеты, порой только некоторые из них понятны, но и из них не всегда делаются самые рациональные выводы. В сочинении «Искусство управления государством» М. Тэтчер отмечает, что Россия всегда отличалась уникальной способностью удивлять, а поэтому любые прогнозы в отношении ее должны быть оговорены, если предсказатель не желает попасть впросак.

Для административно-правовых режимов характерны определенные черты: законность, строгое соблюдение государственной и служебной дисциплины; формальная определенность; целесооб-

---

[1] *Градовский А.Д.* Национальный вопрос в истории и литературе // Градовский А.Д. Собр. соч. М., 1901. Т. 6. С. 31.

разность; общеобязательность; властность; взаимовыгодные для общества и субъектов государственного управления установленные обязанности; системность использования правовых средств; обоснованность и обеспеченность необходимыми ресурсами; настойчивость и последовательность по устранению беспорядка, укрепление справедливости, законности[1]. Административно-правовые режимы направлены на обеспечение жизнеспособности государства, его безопасности, а следовательно, устойчивости.

Особо следует выделить направления деятельности всех государственных деятелей, выражающих национальные интересы страны. Во-первых, сохранение государственной территории как жизненного пространства, в собирание, обустройство и развитие которого вложен колоссальный труд всех предшествующих поколений[2]. Во-вторых, известное количество и качество населения, которое способно вдохнуть жизнь в пространственный базис страны, использовав во имя ее процветания природные ресурсы. В-третьих, основой процветания и благополучия государства и его населения является материально-техническая база, состоящая из минерально-сырьевых, земельных, лесных, водных ресурсов и всего того, что создано трудом предшествующих поколений[3]. В-четвертых, посто-

---

[1] Известный правовед Японии Уэки Эмори писал: «...при неправильном руководстве в стране возникает беспорядок. Раньше беспорядком называлось только то время, когда сверкали мечи и летели пули. Но беспорядок это не только война. Когда наносится вред принципам справедливости, не учреждаются истинные законы, правда считается ложью, а ложь правдой, попираются справедливость и равенство, одни выступают против других, когда не сдерживается то, что должно быть остановлено; когда люди не поступают так, как следовало бы, правительство жестоко обращается с народом и народ унижен, когда невозможно найти истину, то все это не назовешь иначе как беспорядок, и притом большой. Вообще, когда в мире нет справедливости, то это и есть беспорядок. Страна – это место, где собраны люди. Она не возникает по воле правительства или монарха, она создается народом.

Если народу присуще чувство независимости, если он совершенствует свой разум и нравственные качества, прилежен в разного рода занятиях, если он подавляет в себе раболепие и активен, полон чувства патриотизма, то страна должна крепнуть и процветать». См.: *Антология* мировой правовой мысли. М., 1999. Т. 1. С. 596–597.

[2] В весьма обстоятельном исследовании, посвященном истории Русско-японской войны в начале XX столетия, генерал А.Н. Куропаткин всесторонне показал, каких усилий стоило России обустройство западных и юго-западных губерний.

[3] О потерях национальных богатств России см.: *Россия* – 2000. Современная политическая история. М., 2000. Т. 1. С. 1081.

янное внимание образу и быту жизни населения как необходимому условию жизнеспособной истории России[1].

Множественность тенденций, свойственных современному нашему обществу в силу определенных индивидуальных особенностей регионов, географического разнообразия, исторического наследия, реалий международных отношений в современный период, предполагает системно-ситуациональный подход к решению возникающих задач. Не менее важны временные, социально-экологические, социально-политические, экономические, технологические, организационно-управленческие и другие факторы. Административно-правовые режимы предполагают четко зафиксированную систему мероприятий по их реализации. Аппарат управления, должностные лица обязательно попытаются изменить негативные тенденции, пока они не стали совершенно безнадежными, и сами государственные служащие не демонстрируют растерянность и бессилие. А ведь порой на принятие решений остается считанное время. Возникает закономерный вопрос, что лучше: вмешаться немедленно и не допустить начинающегося бедствия, убытков в самом зародыше, идя при этом на то, что действия впоследствии будут оспариваться и даже отрицаться. Следует оценить издержки того и другого вариантов решения в гранитных берегах законности, деловитости[2].

Разумеется, совершенствование управления невозможно рассматривать вне контекста экономических, социальных преобразований, которые должны базироваться на современных интеллектуальных информационных технологиях, инновациях[3]. Не следует забывать об обязанности управляющих и продуктивности, эффективности их выполнения, о нравственном облике государственных служащих

---

[1] Образ жизни населения, его духовный компонент составляют часть национальной безопасности России. Под образом жизни понимается комплекс исторически сложившихся взаимоотношений гражданина, личности с обществом и государством.

[2] Именно обстоятельно разработанный административно-правовой режим как совокупность мероприятий создает определенные положительные условия деятельности администрации в экстремальных условиях, позволяет объединить и дифференцировать административно-правовые средства в зависимости от характера регулируемых общественных отношений, целей и задач. См.: *Хазанов С.Д.* Институт административно-правовых режимов в системе административного права // Институты административного права. М., 1999. С. 80.

[3] См.: *Скворцов А.Я.* Состояние и развитие информационных технологий в системе государственного и военного управления, перспективы внедрения интеллектуальных информационных технологий // Информация и связь. 2000. № 3. С. 18–19.

будут судить последующие поколения, что одновременно послужит отражением настоящего времени в истории. По мнению А.В. Демина, режимы могут быть подразделены в зависимости от степени свободы объекта управления и соответственно умению выбрать конкретный вариант поведения на: а) явочный – отсутствие государственного вмешательства, участник управления выбирает в рамках законности конкретный вариант поведения; б) регламентирующий, при котором государство устанавливает определенные границы поведения объекта управления; в) уведомительный, объект управления обязан поставить соответствующий государственный орган в известность о совершении определенных действий; г) регистрационный; д) договорной; е) распределительный – прямое указание управомоченных субъектов управления; ж) разрешительный (выдача лицензии, квот, аттестация, аккредитация, сертификация); з) распределительный – непосредственное управление государственного органа; и) запретительные режимы[1]. Ю.А. Тихомиров выделяет: а) административно-правовой режим для граждан; б) учетно-легализирующие режимы, в) административно-функциональные режимы. Можно выделить административно-правовые режимы деятельности управленческих органов и должностных лиц при взаимодействии с гражданами и организациями, а также метод организации (упорядочение при реализации администрацией своих предусмотренных административно-правовыми нормами функциональных обязанностей). К административно-правовым режимам относятся: режим исключительной экономической зоны; режим территорий континентального шельфа; свободной экономической зоны; зоны экологического бедствия; режим обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; режим застройки населенных пунктов; режим отдельных объектов (наркотики, яды), документов (паспорт, дипломы, лицензия, сертификат); режим отдельных видов деятельности (частная детективная и охранная деятельность); правовой режим информационных ресурсов (порядок документирования информации, право собственности на отдельные документы и массивы документов; порядок правовой защиты информации; на основе общего правового режима устанавливаются режим государственной тайны, режим нормативных документов и т.д.). В предписаниях, установленных Федеральным законом, могут быть и другие режимы. Например, со-

---

[1] См.: *Демин А.В.* Общие вопросы теории административных договоров. Красноярск, 1997.

гласно Закону РФ от 01.04.1993 г. «О государственной границе Российской Федерации» установлены режим Государственной границы РФ, пограничный режим[1], режим в пунктах пропуска через Государственную границу РФ. Последний закреплен в Положении о пунктах пропуска через Государственную границу РФ, утвержденном Правительством РФ 19 января 1998 г.[2] Нормативно-правовыми актами регулируются правовое содержание государственной границы, ее пересечение, пропуск, а также ведение на государственной границе или вблизи нее хозяйственной или иной деятельности.

Согласно Закону РФ от 1993 г. «О государственной тайне» установлен режим государственной тайны, содержащий весьма четкие указания, правила относительно секретной информации и ее носителей. Имеются и другие режимы (например, особый режим ЗАТО – устанавливается на основании Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании»).

Классификация административно-правовых режимов может быть осуществлена и по другим основаниям. Применительно ко времени реализации режимы делятся на постоянно действующие (охрана Государственной границы РФ, паспортный, пограничный и др.) и временные (режим военного положения[3], режим чрезвычайного положения[4]).

По определенным ограничениям режимы делятся на особые (режим военного положения, режим ЧП, режим контртеррористической операции, карантина) и общие (паспортный, режим защиты прав потребителей); по территории, на которую распространяется режим: общегосударственные (охрана государственной тайны) и региональные (заповедники, ЗАТО). В отдельных территориях режим может быть льготным, обычным, особым. В исследованиях С.С. Студеникина рассматривались две разновидности режимов: нормального и чрезвычайного положения.

Определяющая роль и значение административно-правовых режимов как способов, методов обеспечения законности и государст-

---

[1] Содержание названных режимов. См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А.* Административное право России (классической университетский учебник). М., 2007. С. 640–641.

[2] СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

[3] Режим военного положения регламентируется Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

[4] Режим чрезвычайного положения регламентируется Конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2077.

венной дисциплины, нормального повседневного развития конкретных отраслей, сфер, областей общественных отношений, охраны прав и свобод, законных интересов человека и гражданина, определения параметров правомерного и неправомерного поведения, укрепления жизнедеятельности личности, общества и государства, устранения опасностей, имеющих общее и частное значение[1], профилактика, предупреждение нарушений общеобязательных правил поведения, повседневное осуществление мероприятий по искоренению административных деликтов придает им социальную юридическую ценность.

Отсутствие нарушений административно-правовых режимов приводит, формирует общественно полезное, правомерное поведение. Структура, координация, стабильность, контроль, реализация административно-правовых режимов в гранитных берегах законности должны иметь такое же социальное значение, как и инновация, совершенствование всей системы правовой организации управления сферами общественных отношений, научно обоснованное комплексное управление территорией, улучшение благополучия населения.

Укрепляя систему безопасности личности, общества и государства, необходимо отдавать отчет в том, что сама эта комплексная проблема решается не только определенной системой и структурой специальных служб, но прежде всего осознанием всем обществом, его институтами, населением необходимости повсеместной реализации административно-правовых режимов, следования праву как определяющему цивилизованному средству, методу, способу разграничения и интеграции интересов разрешения социальных противоречий в повседневном управлении, развития демократии, укрепления законности, организованности, дисциплины, которая является одним из определяющих компонентов авторитета и могущества страны.

---

[1] Еще в начале истекшего века видный ученый-административист И.Т. Тарасов отмечал, что опасность может иметь общее значение и частное. Однако такое разделение не отражает (не заключает) столь резко обособляющего признака, на основании которого можно было бы четко (правильно) разграничить и сгруппировать меры борьбы с этими видами опасности. Например, измена угрожает всей государственной безопасности, но она в то же время угрожает и безопасности частной, класс воров и мошенников посягает на имущество единичных лиц, но развитие этого явления угрожает опасностью и всему государству. См.: *Тарасов И.Т.* Лекции по административному праву. Общая часть. М., 1910. Т. 2.

ОСНОВНЫЕ МЕТОДЫ УЧЕНИЯ О ПРАВОВЫХ НОРМАХ, ИЗЛОЖЕННЫЕ Н.М. КОРКУНОВЫМ В «ЛЕКЦИЯХ ПО ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ПРАВА»

М.Ю. Бражников

Тема правовых норм уже давно стала предметом научных юридических исследований. Накоплен огромный материал, пока ещё мало изученный. Осмыслить его очень важно уже потому, что в нём могут и должны выявляться тенденции развития учения о правовых нормах, и тогда, может быть, удастся увидеть и его перспективы, что имеет значение для совершенствования нормотворчества и правоприменения.

В данной ситуации наиболее приемлемый путь – это выделить для исследования работу, в которой наиболее ясно и полно изложена теория правовой нормы поры формирования общей теории права. Такой работой вполне может быть книга Н.М. Коркунова «Лекции по общей теории права»[1], первое издание которой вышло в 1886 г. и выдержало ещё 8 переизданий. Именно Н.М. Коркунова можно считать одним из основоположников общей теории права и государства в российской юриспруденции.

Автор определяет понятие нормы следующим образом: «В силу присущих нам как существам разумным способностей к обобщению, мы руководствуемся в нашей сознательной деятельности не только конкретными представлениями, но также и правилами, указующими, как должно действовать для достижения той или иной цели. Такие правила, обусловленные определённой целью, называются вообще нормами»[2].

Далее Н.М. Коркунов подразделяет нормы на этические и технические. Разница между ними заключается, по мнению автора, в том что «нормы технические суть правила осуществления отдельных целей человеческой деятельности; нормы этические – правила

---

[1] *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. 430 с.

[2] Там же. С. 51.

совместного осуществления всех людских целей»[1]. Важно замечание автора, что «технические» нормы факультативны, «этические» обязательны. Переходя далее к сравнению юридических и нравственных норм, Н.М. Коркунов высказывает точку зрения, что «соблюдение требований права не ведёт к непосредственному осуществлению никакой материальной цели», что «право только определяет рамки осуществления разнообразных интересов»[2]. Итак, определение собственно юридических норм звучит у Коркунова следующим образом: «...нормы разграничения интересов, определяющие границу между правом и неправом, и суть юридические нормы»[3]. Что же касается рассуждений, называющих основным признаком правовых норм принуждение, то Коркунов высказывается по этому поводу так: «Принудительность не есть ни основное, ни даже общее свойство правовых явлений»[4].

В отношении классификации правовых норм Коркунов подразделяет их на нормы обязывающие и запрещающие. Он считал, что «все возможные ограничения осуществления сталкивающихся интересов могут быть сведены к двум формам: к запрещению действий, препятствующих возможности осуществления чужого интереса, и к требованию совершения действий, необходимых для возможности его осуществления. Поэтому веление юридической нормы может быть или положительное, или отрицательное, или собственно веление или запрет»[5]. На этом основании он отрицает как самостоятельные виды выделяемые другими авторами определительные и дозволительные нормы.

Итак, даже столь краткий анализ учения Николая Михайловича Коркунова о правовых нормах позволяет увидеть историческую траекторию развития этого учения, основы которого в российском правоведении и были заложены в конце XIX – начале XX в. Такая ретроспектива позволяет более чётко проанализировать современное состояние теории правовой нормы.

---

[1] *Коркунов Н.М.* Указ. соч. С. 52.
[2] Там же. С. 56.
[3] Там же. С. 61.
[4] Там же. С. 96.
[5] Там же. С. 160–161.

ЮРИДИЧЕСКИЕ СРЕДСТВА ЗАЩИТЫ СУБЪЕКТИВНЫХ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

А.П. Смирнов

Преобразования в политике и экономике современной России, связанные с качественными изменениями общественных отношений российского общества и переходом к рынку, в полной мере отразились на реформировании правовой системы и предопределили необходимость создания адекватного механизма правового регулирования. Конституция Российской Федерации 1993 г. установила равенство всех видов собственности – частной, государственной, муниципальной (ст. 8) и закрепила отношения, отличающиеся по субъектному составу, по структуре и содержанию от экономических отношений социалистического общества. Субъектом, обеспечивающим признание, соблюдение и защиту гражданских прав и свобод, является государство (ст. 2 Конституции РФ). Именно оно призвано создать эффективно работающую в новых условиях систему правовых средств, реализующих защиту субъективных прав как физических, так и юридических лиц.

Деятельность юридических лиц сложна и многообразна. Она регулируется нормами различных отраслей права: гражданским, налоговым, трудовым, таможенным, административным, бюджетным и рядом других. В постсоветский период в Российской Федерации было принято около 20 новых кодексов, не считая специальных законов и множества подзаконных актов, так или иначе регламентирующих деятельность юридических лиц. Вступая в правоотношения друг с другом, с органами государственной власти, с физическими лицами, юридические лица реализуют свои субъективные права. Многообразие правоотношений не исключает и возникновения конфликтов, связанных с нарушением прав и законных интересов, что, в свою очередь, влияет на формирование комплекса различных форм, средств и способов защиты субъективных прав.

В этой связи актуализируются исследования правоотношений как минимум трех уровней: когда юридическое лицо является слабой стороной, когда субъективные права сторон равны по объему и содержанию и когда сильной стороной выступает само юридическое лицо. Механизм защиты субъективных прав юридических лиц во всех трех случаях не одинаков, специфичен как по основным

элементам (структуре), используемым правовым средствам, так и по своей динамике (движению).

Универсального юридического средства защиты субъективных прав не существует, наличие комплекса таких средств ставит субъект права перед выбором. За нарушение исключительных прав правообладателя предусматривается гражданская, административная и уголовная ответственность. В этом случае разные юридические средства не должны противоречить друг другу, должны дополнять друг друга, усиливая эффективность защиты субъективного права в целом.

Однако в современном российском законодательстве существуют пробелы, нормы права в ряде случаев автономны и не позволяют осуществить защиту субъективных прав эффективно. Поэтому возникает необходимость в создании теоретической конструкции взаимодействия юридических средств различных отраслей права и обосновании критериев эффективности их использования. Важно выработать и унифицировать понятийный аппарат, раскрывающий суть процесса защиты субъективных прав юридических лиц, это будет способствовать оптимизации законотворческой деятельности, реализации и применению субъективного права. Юридические средства защиты должны быть просты, оперативны, финансово не обременительны и легко реализуемы.

Таким образом, исследование механизма защиты субъективных прав юридических лиц актуально и будет способствовать решению современных задач юридической науки в области общей теории права.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ НОРМ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

С.А. Архипов

В современный период значительно повышается роль суда в защите прав и свобод, законных интересов физических и юридических лиц, в воспитании уважения к закону, правам, чести и достоинству граждан, в утверждении принципа социальной справедливости, предупреждении правонарушений и в защите общества от противоправных деяний. Как считают правоведы, «истинное лицо правовой сис-

темы, направленность ее на всемерное обеспечение и защиту прав и свобод личности определяются не столько их количеством, закрепленным в законодательстве, сколько реальностью и степенью надежности демократического механизма их осуществления»[1].

В этой связи актуализируются исследования юридического процесса как совокупности процессуальных норм и правоотношений (процессуального права). Процессуальные нормы играют важную роль в правовом регулировании, способствуют упрочению законности. Теоретическое осмысление понятия «процессуальная норма» осуществлялось в рамках отдельных отраслей права (гражданско-процессуальном, уголовно-процессуальном, административно-процессуальном), в общетеоретическом аспекте проблема изучена слабо.

В рамках одного юридического процесса нередко возникает необходимость взаимодействия отраслевых процессуальных норм с целью реализации прав участников процесса. В юриспруденции не сложилось единого подхода к определению понятия «взаимодействие норм процессуального права». Это связано с тем, что специального исследования взаимодействия норм процессуального права до сих пор не проводилось. Уголовный и гражданский процессы имеют много общего, и комплексный анализ их юридической природы, принципов, целей (истоки которых лежат не только в процессуальном праве, но и в природе суда как органа, решающего споры о праве, в законах, определяющих положение личности в судопроизводстве, во взаимоотношениях государства и личности), несомненно, будет иметь положительное значение.

Несмотря на значительные изменения и дополнения, внесенные в современный уголовный и гражданский процесс, трудно отрицать факт преемственности в процессуальном праве и судопроизводстве советского и постсоветского периодов, поэтому исследование историко-теоретического характера, направленное на изучение правового опыта государства в рамках юридического процесса, позволит выявить механизм взаимодействия процессуальных норм и определить причинно-следственные связи этого взаимодействия.

Современное российское процессуальное законодательство не позволяет решить эти проблемы, нормы права в ряде случаев автономны и не способствуют полной реализации субъективных прав, поэтому возникает необходимость в создании теоретической кон-

---

[1] *Лукьянова Е.Г.* Теория процессуального права. М., 2003. С. 1.

струкции механизма взаимодействия процессуальных норм в рамках одного судебного процесса и обосновании критериев эффективности его действия.

Таким образом, исследование исторически сложившегося теоретического и практического опыта Российского государства в судопроизводстве актуально и будет способствовать решению современных задач юридической науки в области общей и отраслевой теории права.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ И НЕЮРИДИЧЕСКИХ СРЕДСТВ В СИСТЕМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

Н.В. Васильева

В систему социальной регуляции входят такие элементы, как право, мораль, религия, традиции и др. Каждый из этих элементов выполняет свою регулятивную функцию в различных сферах общественной жизни и отличается от других элементов признаками, которые определяются особенностями возникновения и развития. Один из важнейших социальных регуляторов в современном мире – право – выступает как средство упорядочения общественных отношений и обеспечения прогрессивного развития общества, образуя особую сферу – сферу правового регулирования.

Правовое регулирование осуществляется посредством разностороннего воздействия на общественные отношения комплекса правовых средств. Правовые средства могут быть юридическими, т.е. воплощенными в юридические формы, такие как закон, нормативно-правовые акты, решения судебных органов и др. Таким образом, под юридическими средствами понимаются те установления и нормы, которые находят свое отражение в позитивном праве, в законе. Но право в этом смысле дает строго очерченные решения для регулирования отношений в обществе. А это, в свою очередь, открывает дорогу к использованию таких средств воздействия, которые не предусмотрены законом, однако и не являются по этой причине незаконными либо неправовыми. В этом случае речь идет о неюридических средствах.

Неюридические средства, такие как воздействие на сознание и поведение людей через средства массовой информации, путем пропаганды, агитации, нравственного и правового просвещения и обучения, довольно часто используются в правовом регулировании, потому что закон не всегда может предусмотреть все многообразие различных жизненных ситуаций и сложность общественных отношений, которые необходимо регулировать с целью гармонизации общественной жизни. Эти и другие неюридические средства используются в основном в политических целях и очень часто выходят за рамки права, а зачастую и просто его нарушают.

Наряду с категорией права существует и такая категория, как неправо (негативное право). Данное понятие разработал Гегель, определив, что неправо – это особенная воля, демонстрирующая произвол и отдельность индивида от всеобщей воли и всеобщего права (естественного права).

Категория «неправо» представляет большую ценность для исследования общественно-правовой реальности и дает возможность установить рамки такого важного понятия, как правовое поле. Поскольку целостность системы определяется целостностью ее элементов, а право как элемент системы социальной регуляции должно выполнять свои функции только правовыми средствами, юридическими или неюридическими, то когда правовые средства подменяются неправовыми, право не выполняет своей основной функции, а следовательно, правовое регулирование не только неэффективно, но и в данном случае исключено. Поэтому в целях повышения эффективности правового воздействия необходимо установить границы правового поля в системе общественных отношений, что позволит различить правовые средства и неправовые, границу их взаимодействия, т.е. границу взаимодействия правовых юридических и неюридических средств с неправовыми в системе правового регулирования.

В условиях формирования правового государства и институтов гражданского общества, в стремлении упорядочить отношения в обществе и установить максимально возможную гармонию в нем исследование юридических и неюридических средств и определение границы их взаимодействия в системе социальной регуляции являются необходимыми и обоснованными.

К ВОПРОСУ ПОНИМАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Я.П. Харченко

С момента распада СССР и образования Российской Федерации ученые-юристы стали больше внимания уделять проблемам гражданского общества, однако единого мнения о том, что такое гражданское общество, в юридической науке не сложилось.

Существует множество подходов в понимании гражданского общества: одни исследователи определяют гражданское общество как особое состояние социума в определенный промежуток времени, другие считают, что это способ реализации социальной жизни в рамках соответствующего общественного устройства с наличием системы общественных институтов и отношений, третьи воспринимают гражданское общество как некую совокупность общественных отношений, четвертые – как систему социальных отношений, пятые – как часть общества, его ядро, сердцевину. Ряд ученых-правоведов о гражданском обществе говорят как об отдельном явлении общественной жизни в контексте рассуждений о правовом государстве, при этом никакого определения гражданскому обществу не дают.

Учитывая такое многообразие позиций в определении гражданского общества, трудно выделить характерные черты этого социального явления. Мы склонны считать, что наиболее приемлемой является точка зрения тех, кто рассматривает гражданское общество как систему (совокупность) общественных институтов и отношений.

Так, например, В.К. Бабаев в одной из своих работ по теории государства и права определяет гражданское общество как систему самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и отношений, которые призваны способствовать реализации интересов индивидов и коллективов. «Эти интересы и потребности выражаются и осуществляются через такие институты гражданского общества, как семья, церковь, система образования, научные, профессиональные объединения, организации, ассоциации, осуществляющие свою деятельность на основе реального само-

управления»[1]. На наш взгляд, данное определение наиболее полно отражает суть понятия, однако не бесспорно и требует своего развития.

Как нам представляется, в свете построения в России правового государства и формирования гражданского общества необходимо определиться с вектором развития исследований проблем гражданского общества, прийти к единому пониманию гражданского общества, его сущности, чтобы хорошо представлять, к какому идеалу стремиться.

ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМОЕ ПОВЕДЕНИЕ: АНАЛИЗ В АСПЕКТЕ ВЗАИМОСВЯЗИ ПРАВОМЕРНОГО И ПРОТИВОПРАВНОГО ПОВЕДЕНИЯ

Д.В. Провоторов

Правомерное и противоправное поведение являются сторонами одного явления – юридически значимого поведения. Правомерное поведение представляется как деятельность индивидов и организаций, соответствующая нормам, принципам и целям права, осуществляемая в форме соблюдения правовых запретов, исполнения юридических обязанностей, использования субъективных прав, гарантированная и охраняемая государством. Противоправное же поведение – это, напротив, деятельность, не соответствующая нормам, принципам и целям права, разрушающая нормальное развитие и существование общественных отношений, пресекаемая государством, влекущая негативные юридические последствия для субъекта, совершившего его.

Будучи правовыми категориями, через которые раскрывается содержание юридически значимого поведения, правомерное и противоправное поведение имеют ряд общих черт.

1. Виды социального поведения.

Социальная значимость правомерного поведения выражается в необходимости, желательности или допустимости для общества. Что касается противоправного поведения, то оно выражается, как правило, в общественной вредности.

---

[1] *Теория* государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 152–153, 159.

2. Юридическая (правовая) регламентация.

Противоправное поведение всегда четко регламентировано. Правомерное поведение, в свою очередь, не всегда регламентировано конкретно в правовых актах, однако в любом случае оно должно, как минимум, не противоречить принципам, целям и нормам права.

3. Юридические последствия (результат).

Правомерное и противоправное поведение объединяет то, что они влекут юридические последствия. Слово «значимый» раскрывается как «имеющий значение»[1], «значение» – это «важность,...; роль»[2]. В этой связи вполне очевидно, что любая разновидность юридически значимого поведения влечет те или иные последствия правового характера, иначе теряется смысл и предназначение права как регулятора отношений. При этом правомерное поведение не всегда преследует положительные последствия для субъектов. Так, А.Ф. Черданцев выделяет три таких случая: 1) все меры ответственности причиняют вред правонарушителю; 2) вред причиняют и меры государственного принуждения, не являющиеся ответственностью; 3) правомерное причинение вреда гражданами другим лицам[3].

4. Механизм формирования правомерного и противоправного поведения.

Формирование различных видов поведения подвержено влиянию одних и тех же факторов: юридических, психологических и т.д. Разница заключается в смысловой нагрузке для каждой разновидности поведения. Юридически закрепляются шаблоны (правила) того, что можно, и того, что нельзя делать. Данные правила по одной и той же цепочке включаются в общественные отношения. Совершенно очевидным видится тот факт, что отличие механизма формирования поведения правомерного от механизма формирования поведения противоправного заключается в том, что в них мотивы имеют разное содержание (смысл).

5. Также можно выделить такие сходства, как убежденность действовать определенным образом, добровольность.

---

[1] *Большой* академический словарь русского языка. Т. 6. М.: Наука, С. 779.

[2] Там же.

[3] *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права: Учеб. М.,1999. С. 313.

В заключение хотелось бы отметить, что юридически значимое поведение не ограничивается лишь поведением правомерным и противоправным. Существует немалая часть человеческой деятельности, которая находится на стыке перечисленных выше разновидностей юридически значимого поведения (например, существование в Ингушетии такого обычая, как многоженство, при юридическом запрещении последнего).

ИЕРАРХИЯ ВНЕШНЕЙ И ВНУТРЕННЕЙ ФОРМЫ ПРАВА: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ

А.А. Петров

Представителями отечественной юриспруденции сформулирована и обоснована плодотворная идея о необходимости разграничения внутренней и внешней форм права: первая рассматривается как система права данного исторического типа и позволяет раскрыть внутреннюю организацию нормативно-волевого содержания права; вторая же указывает на способ внешнего выражения, оформления такого содержания[1].

Взаимодействие внутренней и внешней форм права представляет собой одну из важных проблем юриспруденции, одним из аспектов исследования которой является изучение вопросов иерархии внутренней и внешней форм права.

Отметим, что иерархия в праве исследуется, прежде всего, как иерархия внешней формы права (источников права в формальном смысле)[2]. Вместе с тем иерархические начала характерны и для внутренней формы права. С точки зрения структурной организации внутренней формы права, иерархические связи существуют:

---

[1] См., напр.: *Шебанов А.Ф.* О понятии источника права и формы права // Правоведение. 1965. № 4. С. 23–33.

[2] См.: *Мицайков М.* Иерархия в праве // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 1999. № 6. С. 53–71; *Толстик В.А.* Иерархия источников российского права. Н. Новгород: Общество «Интелсервис», 2002. С. 9–15, 26–37.

а) между элементами системы права[1];

б) между нормативно-регулятивными средствами[2].

Возникает вопрос о соотношении иерархической структуры внутренней и внешней форм права. Думается, иерархические структуры внешней и внутренней форм права сосуществуют в правовой реальности в различных «плоскостных» измерениях права. И для того, чтобы комплексно оценить положение конкретного явления, относящегося к форме права, в правовой иерархии, необходимо проанализировать, на каком иерархическом уровне оно находится: а) в вертикальной структуре источников права, основанной на *юридической силе* источника права, б) в отраслевой структуре права, основанной на *значимости* тех или иных элементов (институтов права, отраслей права и др.) *для согласованности всей системы права*[3], и в) в структуре нормативно-регулятивных средств, базирующейся на своеобразном «*территориальном и функциональном разделении труда*» между нормами, принципами права, правовыми презумпциями, фикциями и иными нормативно-регулятивными средствами.

Хотя иерархические структуры внешней и внутренней форм права и относительно самостоятельны, они взаимодействуют друг с другом. Так, наделение Гражданского кодекса Российской Федерации большей юридической силой относительно иных федеральных законов, регулирующих гражданские правоотношения (ч. 2 ст. 3 ГК РФ), указывает на то, что именно нормативно-регулятивные средства, закрепленные в ГК РФ, являются «ядром» гражданского права как отрасли права. Наоборот, чтобы показать значимость отрасли уголовного права в системе права, законодатель подчеркивает, что нормативно-регулятивные средства данной отрасли права должны

---

[1] К примеру, с точки зрения организации внутренней формы права, очевидна иерархия между отдельной отраслью права и входящими в нее институтами права.

[2] Так, существуют иерархические связи между принципами и нормами права, между общеправовыми и отраслевыми принципами права. С точки зрения человекоцентричного подхода к правопониманию, можно вести речь о том, что нормы-запреты и обязывающие нормы иерархически подчинены управомочивающим нормам. Напротив, для государственно-центричного подхода к правопониманию характерно наделение иерархическим преимуществом обязывающих норм.

[3] С.С. Алексеев обращает внимание на то, что согласованность в структуре права имеет две стороны: внешнюю – формальная непротиворечивость элементов системы права и внутреннюю – целесообразность системы права (*Алексеев С.С.* Структура советского права. М.: Юрид. лит., 1975. С. 56).

быть закреплены только на уровне федерального закона, а конкретно – в Уголовном кодексе РФ (ст. 1 УК РФ).

В указанных примерах видно, как тесно «переплетаются» друг с другом в реальности иерархии внешней и внутренней форм права. В целом, думается, проблема иерархичности в организации права должна решаться на основе системного осмысления правовой реальности с учетом передовых достижений философии, общей теории систем, юриспруденции и других наук.

Б.Н. ЧИЧЕРИН О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

А.М. Дегтярева

Имя крупнейшего мыслителя и общественного деятеля России, выдающегося юриста, историка политической мысли Б.Н. Чичерина (1828–1904) прочно вошло в историю отечественной государственной науки. В его трудах, посвященных проблемам управления, особое место занимают вопросы местного самоуправления.

Местное самоуправление, по определению Б.Н. Чичерина, есть самостоятельное управление местными делами представителями местных жителей[1]. Оно состоит в следующем: 1. Выбор представителей для заведования местными делами. 2. Автономия, то есть право издавать обязательные постановления для известной местности. 3. Самостоятельное заведование местными делами. Основной вопрос здесь состоит в том, имеют ли представители местности только право решать свои дела с возложением исполнения на правительственные органы или же они имеют свои собственные органы, заведующие предоставленными им делами. Только в последнем случае устанавливается самоуправление в истинном смысле. 4. Местным органам самоуправления могут быть вверены дела, принадлежащие собственно к ведомству центральной власти, как-то: сбор государственных податей, взыскание повинностей, общая полиция, исполнение общих законов и распоряжений правительства. Но такое возложение общих дел на местные органы неизбежно влечет за собой усиление централизации[2].

Сочетание этих двух противоположных элементов управления (централизация и самоуправление) может быть различным. С чисто

---

[1] См.: *Чичерин Б.Н.* Общее государственное право. М.: Зерцало, 2006. С. 395.

[2] Там же. С. 398–400.

юридической точки зрения, правильное устройство должно состоять в гармоничном сочетании обоих начал, чтобы одно восполняло другое и все управление составляло одну стройную систему. Но фактическое соотношение их зависит главным образом от временных и местных условий, от политических причин, от состояния общества, от исторического развития государства, что дает преобладание тому или другому элементу. Основным началом здесь является следующее: чем меньше единства в обществе, тем сосредоточеннее должна быть власть. Централизация служит самым сильным средством объединения, поэтому без нее невозможно обойтись там, где нужно прочнее прикрепить известные области к центру. Точно так же централизация жизненно необходима в обществе, расшатанном анархическими страстями, где первая потребность состоит в восстановлении власти. После глубоких потрясений, упорной борьбы страстей и интересов только усиленная централизация может установить мир и упрочить новый порядок. Наконец, она необходима и в государстве, которому грозит постоянная внешняя опасность. Но там, где этих условий нет, избыток централизации может породить величайшее зло. Таким образом, вопрос о централизации и местном самоуправлении является весьма сложным и не разрешается простым требованием, чтобы правительство как можно меньше вмешивалось в местные дела.

Безусловно, выгоды самоуправления в жизни государства весьма велики. Прежде всего, как отмечает Б.Н. Чичерин, «местные нужды ближе всего местным жителям. Они знают свои дела лучше, нежели кто-либо другой». Кроме того, «самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость»; они привыкают полагаться на себя, а не ожидать всего от правительства. Весьма важно и то, что «самоуправление связывает администрацию с народом». Принимая участие в управлении, «люди отвлекаются от частных интересов и привязываются к общественным». Помимо этого, самоуправление дает гражданам и ближайшее практическое знакомство с государственными делами, учит их тому, «чего можно и чего нельзя требовать от правительства». Наконец, оно «является школою и для более широкого поприща. Государство может набирать отсюда образованных и опытных деятелей»[1].

---

[1] *Чичерин Б.Н.* Курс государственной науки. Ч. 3. Политика. М.: Типолит. Кушнерева, 1898. С. 493.

Но в местном управлении есть обстоятельство, которое ставит его в ближайшую зависимость от государственной власти. Дела, составляющие предмет этого управления, заключают в себе интерес не только местный, но и государственный, так как благосостояние целого зависит от благосостояния частей. Правительство не может оставаться равнодушным к тому, что в той или иной местности люди страдают от голода, болезней, бедности, от пожаров и наводнений. Подобные явления всегда вызывают помощь со стороны центральной власти.

Кроме того, различные области связаны между собой; недостатки, существующие в одной, отражаются и на других, а потому общая государственная власть должна все местные интересы направлять к общей цели и заботиться о возможно более равномерном распределении благосостояния по всей стране. Поскольку каждая область вносит свой вклад в общие потребности, то справедливость требует, чтобы она получала и соразмерные выгоды. Между тем отдаленные местности меньше пользуются общими выгодами, в поддержании которых они участвуют наравне со всеми, а потому государство должно им помогать.

Наконец, местное самоуправление по своему существу требует контроля со стороны центральной власти. Правительство охраняет интересы общества как целого, выгоды будущих поколений, права и интересы меньшинства в той или иной местности от опрометчивых решений большинства. Люди очень часто предпочитают ближайшую пользу более отдаленным интересам. Вырубить лес, разделить общую землю, сделать крупный долг может быть очень выгодно для живущих ныне жителей определенной местности, но потомки за это поплатятся. Поэтому государству как верховному блюстителю всех интересов принадлежит высший контроль над местным управлением.

Этот контроль и эта помощь составляют сущность административной централизации, без известной доли которой не может обойтись ни одно общество. Местное самоуправление не может быть оторвано от общей администрации. Это части одного целого. Здесь необходима известная степень зависимости, и мера этой зависимости определяется существующими потребностями и состоянием самого общества[1].

---

[1] См.: *Чичерин Б.Н.* О земских учреждениях // Чичерин Б.Н. Философия права. СПб.: Наука, 1998. С. 503–504.

К ВОПРОСУ О СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ЭТИКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИСТОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН

А.Ю. Игнатов

Теоретический и практический интерес представляет вопрос о системе источников этико-правовой ответственности российских юристов в сфере обеспечения прав граждан.

Сегодня в систему источников, регламентирующих ответственность юристов, можно включить законы и иные нормативные акты. Однако наряду с законами существуют и так называемые «кодексы этики». В статье предпринята попытка показать их место в системе источников.

К примеру, Кодекс профессиональной этики адвоката как официальный документ был принят 31.01.2003 на первом Всероссийском съезде адвокатов – высшем органе Федеральной палаты адвокатов, в соответствии со ст. 36 Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ».

Предписания, обязывающие каждого адвоката соблюдать Кодекс профессиональной этики, заложены в Законе об адвокатуре, в частности в п. 4 ч. 1 ст. 7, в п. 2 ч. 2 ст. 17 Закона, в тексте присяги адвоката (ст. 13).

В соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона Кодекс является документом, устанавливающим обязательные для каждого адвоката правила поведения при осуществлении адвокатской деятельности, и это единственный акт, которым регламентированы основания и порядок привлечения адвоката к дисциплинарной ответственности.

Нарушение адвокатом норм, установленных Кодексом, предусматривает ответственность, в том числе и в виде лишения его адвокатского статуса.

Жалобы и иные обращения граждан и юридических лиц рассматриваются органами адвокатской палаты субъектов РФ только в том случае, если они соответствуют требованиям этого документа.

Отчасти именно поэтому этические правила настолько авторитетны и устойчивы, что Конституционный Суд РФ в своих решениях по вопросам о праве обвиняемого на защиту ссылается, в частности, на Кодекс поведения для юристов в Европейском сообществе от 28 октября 1988 г. и Основные принципы, касающиеся роли юристов, от 7 сентября 1990 г.

2 декабря 2004 г. был принят Кодекс судейской этики. При этом если Закон «О статусе судей» определяет правовой статус, то Кодекс этики определяет этико-правовую ответственность российских судей. Статья 1 указывает на обязанность судьи руководствоваться не только Конституцией Российской Федерации и другими законами, но и общепринятыми нормами морали и правилами поведения, установленными Кодексом судейской этики. Четвертая глава Кодекса посвящена вопросам ответственности судей за нарушение требований Кодекса судейской этики. Так, в решении Европейского суда по правам человека отмечается правомерность лишения статуса судьи за деятельность, осуществляемую во время отправления функций судьи и связанную с выражением религиозных взглядов.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что положения Закона «О статусе судей» (ст. 12.1) и Закона «Об адвокатской деятельности» (ст. 4) делают, по сути, этические кодексы дополняющими законы. Однако кодексы являются самостоятельными документами, нормы которых обязательны.

Все сказанное выше позволяет утверждать, что наряду с такими традиционными источниками права, как закон и иные нормативно-правовые акты, сегодня можно выделить и новые, не традиционные для российской правовой системы источники, содержащие элементы этико-правовой ответственности юристов в сфере обеспечения прав граждан – этические кодексы. И таких кодексов становится все больше: принят Кодекс этики аудиторов России, Кодекс этики членов института профессиональных бухгалтеров и др. Это актуализирует потребность в изучении сущности, природы, правовой значимости таких документов.

ВЛИЯНИЕ НРАВСТВЕННОСТИ НА ПРАВОСОЗНАНИЕ

Ю.А. Шабанова

Несмотря на то, что взаимодействию нравственности и правосознания уделяется достаточно большое внимание в литературе, фундаментальных исследований по данному вопросу существует не так уж и много.

Правосознание индивида не может возникнуть на пустом месте. Оно подвергается воздействию различных факторов: семья, социальная сфера, непосредственно окружающая его, а также духовные ценности, мораль и нравственность как одна из составляющих.

В. Соловьев в своих исследованиях утверждал, что нравственное сознание человека, приближение к духовно-нравственному идеалу способствуют возвышению человеческой личности. И. Ильин считал, что развитие правосознания зависит от того, насколько личность готова работать над расширением духовного опыта, так как это поможет сделать отношение индивида к праву по-настоящему осознанным. Самой основой правосознания является, согласно Ильину, общественная жизнь людей. Прежде чем перейти непосредственно к вопросу о влиянии нравственности на правосознание, необходимо подчеркнуть, что имеется в виду исследование вопроса на уровне такой структурной составляющей правосознания, как правовая идеология.

Раскрытие вопроса о влиянии нравственности на правосознание невозможно без исследования влияния нравственности на право. В данном случае существуют две точки зрения: одни авторы настаивают на верховенстве нравственности и назначают ее руководящим началом при формировании норм права. Право выступает в данном случае лишь как «минимум» нравственности. При поддержке такой позиции существует опасность впасть в полное отрицание правовых принципов норм. Русская интеллигенция на протяжении всего существования России тяготела к правовому нигилизму. Об этом писал в работах Б. Кистяковский, об этом же говорилось и на состоявшемся 22 января 2008 г. II Гражданском форуме. Другие авторы утверждают, что нравственные начала не могут быть главенствующими по отношению к праву в силу расплывчатости и оценочности их формулировок. Нельзя забывать также и то, что влияние нравственности на право во многом зависит от того, что считается нравственным на данное время в обществе: если отсутствуют идеи гуманизма, справедливости, совести, то такие нравственные идеи не могут оказать положительного влияния на правовые нормы, обогатить их содержание. Становясь сторонником данной точки зрения, не стоит забывать, что право, абсолютно отрицающее нравственные идеалы, создает правовые предписания, не учитывающие основных требований человека, а, как крайний случай, просто бесчеловечные. Такие нормы не могут способствовать сво-

боде и развитию индивида, наоборот, они просто заставляют его служить государству.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что необходимо искать пути взаимодополнения правосознания, нравственности и права. Представляется, что правосознание, взрощенное без учета нравственных идеалов, становится сухим и поверхностным. Ему будет не доставать жизненности. Однако нельзя забывать, что если в обществе преобладает тенденция с пренебрежением относиться к праву, считать нравственность выше его, то, в конечном счете, это негативно скажется и на нравственных идеях, и на правосознании в целом. Нравственность, не питающая право, не взаимодействующая с ним, теряет свои основы. Для того чтобы правосознание имело высокий уровень, необходимо развивать в обществе стремление к добру, справедливости, гуманизму. Но также и понимать, что право – категория, дающая человеку возможность выбора, имеющая положительные стороны и значительно облегчающая его жизнь. Именно такая позиция способна преодолеть кризис правосознания, который, безусловно, присутствует в современном российском обществе.

ЮРИДИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС И ПРАВОТВОРЧЕСТВО

И.С. Куксин

Любой вид организационной деятельности государства протекает в определенных процессуальных рамках, имеет свою особую процедуру, распадается на определенные этапы. Чем более разработана и совершенна такая процедура, тем глубже укрепляются демократические принципы научного управления обществом, тем эффективнее государство воздействует на развитие общественных отношений. Есть своя особая процедура и в сфере создания норм права. Без установления определенного порядка правотворчества и строгого проведения его в жизнь невозможно оперативно осуществлять совершенствование законодательства, повышать его эффективность, проводить начала законности в правотворческой деятельности.

Не отвергая существования неписанных источников права, в данной статье в целях исследования автор исходит из формального

подхода и под правотворчеством понимает создание норм исключительно писаного права. Существует общетеоретическое понятие юридического процесса[1], одним из видов которого является правотворческий юридический процесс. Полагаем, что правотворчество и правотворческий юридический процесс – это синонимичные понятия. Правотворчество – это деятельность по созданию (изменению или отмене) правовых норм[2]. Определяют правотворческий процесс как юридически установленную процедуру деятельности по возведению воли народа в закон, порядок формирования и закрепления этой воли в общеобязательных юридических предписаниях, упорядоченную систему стадий деятельности по установлению, изменению или отмене правовых норм; определенный официальный порядок осуществления юридически значимых действий[3]. Правотворчество есть сознательная деятельность людей, которая направлена на создание правовых норм[4]. Под правотворчеством понимается форма государственной деятельности, направленная на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение или отмену[5]. Проанализировав вышесказанное, присоединяемся к мнению профессора В.В. Сорокина, определяющего правотворчество как целенаправленную деятельность органов государственной власти либо самого общества по установлению или санкционированию общеобязательных правил поведения[6]. Следовательно, правотворческий юридический процесс – это регламентируемая нормами права целенаправленная, динамическая деятельность органов государственной власти либо самого общества, носящая комплексный характер и представляющая собой совокупность последовательных взаимосвязанных правовых процедур,

---

[1] Предлагаем под юридическим процессом понимать регламентируемую нормами права целенаправленную, динамическую деятельность любого субъекта права, обладающего правами и обязанностями, носящую комплексный характер и представляющую собой совокупность последовательных взаимосвязанных правовых процедур, действий, возникающих по поводу защиты прав, охраняемых законом интересов.

[2] *Кашанина Т.В.* Юридическая техника: Учеб. М., 2008. С. 137–138.

[3] *Правотворчество* в СССР / Под ред. А.В. Мицкевича. М., 1974. С. 149, 150.

[4] Там же. С. 6.

[5] *Проблемы* общей теории права и государства: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2001. С. 307.

[6] *Сорокин В.В.* Теория государства и права переходного периода: Учеб. Барнаул, 2007. С. 314.

действий, возникающих по поводу установления или санкционирования общеобязательных правил поведения.

Далее важно отметить чрезвычайно важную роль правотворческого юридического процесса. Еще К. Маркс писал, что «ту роль, которую в судах играет судопроизводство, в законодательных органах играют порядок дня и регламенты»[1]. А.Ф. Шебанов отмечает, что особенность стадий правотворчества заключается в том, что они осуществляются в соответствии со строго установленными процедурными правилами[2]. Для всех отраслей законодательства общеобязательными являются регламенты, процедуры подготовки и принятия правовых актов органами законодательной, исполнительной и судебной властей[3]. Таким образом, важность юридического процесса в создании норм писаного права чрезвычайно велика. На наш взгляд, не вызывает сомнения потребность в дальнейшей разработке данной проблемы.

МЕЖДУ ПРАВОСОЗНАНИЕМ И ПРАВОПОРЯДКОМ: СОВЕТСКАЯ ПРАВОВАЯ НАУКА В 1920-х ГОДАХ

В.П. Андреев

Переход к нэпу потребовал не только комплекса мер экономического и политического порядка, но и создания собственной законности. Необходимо было покончить с «морем беззакония», в которое оказалась ввергнута страна. Были предприняты шаги по утверждению революционной законности – ВЧК преобразована в Государственное политическое управление, упразднены ревтрибуналы, создана система судебных органов, учреждена государственная прокуратура (на неё возлагались задачи надзора за исполнением законов и осуществления обвинения). Размах этой работы впечатляет, если учесть, что в кратчайшие сроки подготовлены и приняты Гражданский, Уголовный, Трудовой, Земельный кодексы. Значение этого комплекса мер в должной мере ещё не оценено в историко-правовой литературе, как и вклад немногочисленных

---

[1] *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 11. С. 374.

[2] *Шебанов А.Ф.* Форма советского права. М., 1968. С. 74.

[3] *Тихомиров Ю.А.* Публичное право: Учеб. М., 1995. С. 248.

кадров квалифицированных юристов, которые концентрировались в Наркомате юстиции и секции общего права Коммунистической академии (позднее реорганизованной в Институт советского строительства и права).

Утверждение революционной законности натолкнулось на серьёзные трудности – острота политической борьбы в стране и РКП(б), жёсткие идеологические рамки марксизма, традиционный правовой нигилизм. На развитии права и правотворческой деятельности Советского государства сказались не только марксистские доктринальные установки, но и слабость правовых традиций в России. В русском обществе всегда был невелик престиж права. Наследуя эту традицию, большевики в начале 1920-х годов несколько изменили своё отношение к праву, но в целом рассматривали его как прикладное явление. Советская юридическая мысль сразу оказалась в тисках между правосознанием и правопорядком.

В ортодоксальном марксизме собственная правовая теория не получила сколько-нибудь полного развития. Применительно к 1920-м годам можно говорить лишь о марксистской интерпретации права, определении его места в жизни советского общества с позиций исторического материализма. Попытка совместить познание права и государства с марксистским догматом об отмирании того и другого в условиях социалистического строительства оказалась неразрешимой дилеммой. Попытка определения судеб права и государства после пролетарской революции была предпринята в работах П.И. Стучки, М.А. Рейснера, Е.Б. Пашуканиса. Их концепции существенно отличались друг от друга. Рейснер еще до революции начал классовую интерпретацию идей психологической школы права. По его мнению, каждый общественный класс, господствующий и угнетенный, творит своё интуитивное право – не «всё право запятнано эксплуататорской целью». Этот подход получил развитие в книге «Право. Наше право. Чужое право. Общее право», вышедшей в 1925 г. Ещё сохранялись возможности научного поиска, имел место более-менее свободный обмен мнениями, развёртывались научные дискуссии, хотя не всегда они носили творческий характер. Основная дискуссия развернулась между сторонниками Стучки и Пашуканиса. Стучка выступал за создание «пролетарского права», критиковал Гражданский, Земельный кодексы за их «буржуазность». Эти идеи находили немало приверженцев среди партийно-государственных функционеров, по сути дела, отражали

внутреннюю, принципиальную несовместимость права с идеей диктатуры пролетариата.

По-иному классовый подход к праву был реализован в трудах Пашуканиса, свободного от иллюзий «пролетарского права». Для него действительным правом было лишь буржуазное – исторически самый развитый тип права, поскольку всякое право является продуктом товарообмена, поэтому пока сохраняется товарообмен, остаётся потребность правового регулирования. В книге «Общая теория права и марксизм» он обосновал понятие «товарный фетишизм», подчеркнув, что товарный фетишизм неминуемо создает и фетишизм права: «развитие права как системы вызвано потребностью торгового оборота»[1].

При этом Пашуканис и его сторонники осознавали масштабность социально-экономических и политических сдвигов Октябрьской революции и отмечали диаметральную противоположность отношений собственности в Советской России иным типам отношений собственности. Его взгляды на советское право периода нэпа как «остаточного буржуазного» были в русле послереволюционного марксизма, носили теоретически более осмысленный и последовательный характер и тем не менее вызвали неприятие. Возможности творческого поиска, свободного обмена мнениями были сведены на нет в конце 1920-х годов. Горизонты советского правоведения были существенно сужены изменившейся политической конъюнктурой. Массированному давлению и чистке подверглись Наркомат юстиции, структуры Коммунистической академии, были удалены представители так называемой «школы Бухарина», оставшиеся сотрудники включились в критику его взглядов, которые были объявлены «антиленинскими»[2]. Пашуканис был обвинен в «смазывании различий между взглядами Ленина и Бухарина на роль пролетарского государства» и вынужден был публично покаяться.

Его статьи и выступления этого времени полны призывами к «усилению классовой бдительности», политическими обвинениями в адрес бывших коллег. Юристу старой школы С.А. Котляревскому он инкриминировал «стремление протащить буржуазно-юридическую теорию о государстве и праве», труды Я. Магеровского, А. Малицкого квалифицировал как «типичные образцы буржуазно-юридической методологии». Редакция журнала «Советское право»

---

[1] *Пашуканис Е.Б.* Общая теория права и марксизм. М., 1925. С. 63.

[2] См.: *Советское* государство и революция права. 1930. № 5–6. С. 9.

была обвинена в «возрождении ломброзианства» и пропаганде психологической концепции права Л. Петражицкого, одного из лидеров партии кадетов. В духе кампании развертывания «критики и самокритики» Пашуканис каялся и признавал собственные «ошибки»: «переоценка рыночных отношений», «отрыв формальных категорий права от классового содержания», «слишком абстрактный и отвлеченный язык изложения работ» и т.д.[1] Был сделан шаг в сторону признания послереволюционного советского права, которое для сохранения внешней, словесной последовательности он не называл «пролетарским». Но публичные покаяния, отход от прежней позиции не спасли Пашуканиса от постоянных нападок в дальнейшем.

Итак, изменение политической конъюнктуры крайне негативно отразилось на развитии советской правовой мысли.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ТАДЖИКИСТАНЕ (ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА)

Б.Х. Раззоков

Исполнительная власть, по образному выражению «держа руку на пульсе жизни», остается наиболее динамичной ветвью публичной власти. Ранее в общественном сознании она часто незаслуженно подвергалась обструкции, но сегодня жизнь свидетельствует о возрастающей значимости публичной администрации в обеспечении прав человека, модернизации общества, предотвращений глобальных угроз[2]. Реальные характеристики этой ветви власти не только отражают состояние государственности в целом, но и «демонстрируют ее значимость для оценки состояния деятельности государственных механизмов»[3]. Оптимальная структура управле-

---

[1] *Пашуканис Е.Б.* За марксистско-ленинскую теорию государства и права. М.,1931. С. 12–14,17.

[2] Сравнительные исследования исполнительной власти в основном ведутся Лондонской школой экономики и политики, Университетом Ааргус, институтом «Открытое общество», а также аналитическими подразделениями Всемирного банка.

[3] См.: *Исполнительная* власть в России: история и современность, проблемы и перспективы развития. М., 2004. С. 10.

ния во многом определяет эффективность деятельности входящих в систему элементов и в конечном счете выступает определяющим фактором ее результативности[1].

Таджикская конструкция государственной администрации более склонна к жёсткой модели организации, где доминирующая роль принадлежит президенту как главе исполнительной власти. По природе и характеру выполняемых полномочий, согласно Конституции Республики Таджикистан, президент является также главой государства. Сочетание полномочий последнего с полномочиями главы правительства позволяют президенту сосредоточить в своих руках поистине огромную публичную власть и превратиться в ключевую фигуру государственного управления[2]. В целом Конституция существенно изменила конструкцию властеотношений: ослаблено прямое организационно-распорядительное влияние законодательной власти на правительство, система исполнительной власти в лице президента обрела организационного гаранта своей деятельности, что, несомненно, закладывает правовые основы формирования новой системы государственного управления, основанной на принципах централизации, единства, назначения, единоначалия, персональной ответственности, законности.

Развитие организационных форм в Таджикистане все еще не носит последовательно научный и логически взаимосвязанный характер. Много в этом деле элементов случайных, субъективных и поверхностных. Сложившаяся ситуация – явление ненормальное в государственном управлении, ибо прямым путем ведет к превышению полномочий, злоупотреблениям властью, вседозволенности. Отрадно, что в последнее время предпринимаются все более действенные практические шаги для исправления ситуации. Так, согласно Указу Президента Республики Таджикистан от 4 июля 2002 г. № 853 «О системе центральных органов исполнительной власти Республики Таджикистан»[3] впервые в новейшей истории публичной нормотворческой практики с учетом наработанного управленческого опыта, во-первых, четко выделены пять разновидностей органов исполнительной власти центрального звена: органы при

---

[1] См.: *Кнорринг В.И.* Основы государственного и муниципального управления: Учеб. 3-е изд., доп. М., 2006. С. 66.

[2] См.: *Конституция* Республики Таджикистан. Душанбе, 2003. С. 49.

[3] См.: *Собрание* решений Президента и Правительства Республики Таджикистан. 2002. Июль.

президенте; правительство Республики Таджикистан; министерства и государственные комитеты; ведомства при правительстве Республики Таджикистан; иные центральные органы исполнительной власти; во-вторых, ясно и недвусмысленно закреплено понятие и функциональное назначение каждого (правда, кроме правительства) из названных организационных форм. Так, определяется, что органы при президенте являются центральными органами исполнительной власти, осуществляющими в пределах установленной законодательством компетенции единую государственную политику в определенной сфере государственной деятельности. Министерством является центральный орган исполнительной власти, осуществляющий государственную политику и управление в определенной сфере деятельности и координирующий деятельность других центральных органов исполнительной власти в этой сфере. Государственным комитетом признаётся центральный орган исполнительной власти, осуществляющий межотраслевую координацию по вопросам своей компетенции, а также функциональное регулирование в определенной сфере деятельности[1]. Ведомствами при правительстве Республики Таджикистан (комитеты, агентства, главные управления и др.) признаны центральные органы исполнительной власти, выполняющие специальные функции: исполнительные, контролирующие, разрешающие и т.д. в определенных сферах деятельности. И, наконец, иными центральными органами исполнительной власти названы центральные органы исполнительной власти, осуществляющие в установленном нормативно-правовыми актами порядке свои функциональные полномочия в различных сферах государственной деятельности. Таковыми были признаны Совет безопасности, Совет юстиции и Комитет государственного финансового контроля[2].

Как видно, президент предпринял ряд значимых организационно-правовых мер по упорядочению исполнительных структур центрального звена. Примечательно, что указ, оставаясь на позициях преемственности, в основном, формально закрепил устояв-

---

[1] В настоящее время согласно обновленному Указу Президента Республики от 30.11.2006. № 9 функционируют 14 министерств и 3 государственных комитета.

[2] Что касается последней структуры, то мы имели возможность высказать свою позицию относительно ее легитимности. См.: *Раззоков Б.Х.* Союз ССР, Таджикистан и некоторые проблемы государственно-правового развития // Известия Академии наук Республики Таджикистан. Отд. общ. наук. 2006. № 2. С. 123–124.

шиеся в теории административного права понятия традиционных центральных структур управления – министерств, государственных комитетов, ведомств и тем самым существенно восполнил пробел, имевший место в правовом регулировании новых управленческих общественных отношений. Вместе с тем трудно было согласиться с предпринятой в указе расстановкой организационных структур. Так, в подгруппе «органы при Президенте» вначале такие структуры, как Центр стратегических исследований и Президентская гвардия, обозначались как центральные органы исполнительной власти, что вызвало резонные возражения в юридической литературе[1].

При организационно-правовой характеристике припрезидентских служб на наш взгляд, важно помнить о том, что президент Республики Таджикистан является не только главой исполнительной власти, но и, что не менее весомо, главой государства. Так, правовым воплощением функции главы государства является конституционно закрепленное полномочие президента «определять основные направления внутренней и внешней политики республики». В силу этого при президенте могут функционировать и структуры, призванные содействовать ему в реализации функции главы государства. Это, например, Управление государственной службы, Совет безопасности, Совет юстиции и т.д. Деятельность подобного рода структур по сути носит исполнительный характер, но это обстоятельство не может служить основанием включения их в число органов исполнительной власти.

Далее в рассматриваемом указе правительство Республики Таджикистан перечисляется после припрезидентских структур, что также не может не вызывать справедливое недоумение. Во-первых, несмотря на то, что главой правительства является президент, нельзя принижать роль этого органа, имеющего конституционно закрепленный статус. Правительство остается ведущим звеном исполнительной власти Таджикистана[2]. В этом легко можно убедиться, ознакомившись со ст. 1 Конституционного закона о нем, которая, в частности, гласит: «Правительство Республики Таджикистан возглавляет систему органов

---

[1] См.: *Раззоков Б.Х.* Модель исполнительной власти Таджикистана // Хаёт ва Конун. 2006. № 2. С. 27–28.

[2] Более того, в случаях присутствия и председательствования на его заседаниях Президента Правительство республики фактически проявляет себя как высший орган исполнительной власти.

государственного управления, обеспечивает их функционирование и согласованное взаимодействие»[1]. Во-вторых, правительство республики является органом общей компетенции и поэтому нам представляется не вполне обоснованным его включение в группу центральных органов, к которым традиционно относились органы отраслевого и межотраслевого управления. Если даже допустить такую посылку, то в любом варианте этот орган в иерархии системы исполнительной власти должен следовать после президента страны, невзирая на наличие при последнем любого рода вспомогательных структур.

Существенные пробелы все еще присутствуют в правовом регулировании организации местной администрации. Вновь принятый Конституционный закон от 17.05.2004 г., посвященный местной власти, хотя и имеет ряд положительных моментов[2], тем не менее следует признать, что он так и не смог снять организационные неурядицы и рассогласованность в деятельности местных исполнительных структур. Так, этот закон ввел словосочетание «местный орган исполнительной власти». Выбранную формулировку вряд ли можно признать удачной, ибо она лишь указывает на родовую принадлежность органа к исполнительной власти, и проблема правового закрепления организационной формы носителей исполнительной власти на местах вновь оказывается отрытой. Ранее действующая формула «местный хукумат» (в смысле местное правительство) также была далека от совершенства, так как по смысловому значению и общепринятым в организационной теории и науке административного права представлениям термин «правительство» обычно указывает на деятельность коллегиального органа. Нам представляется, что на местном уровне настало время снять политическую «оболочку» с должности председателей, преобразовав их в ключевые административно-хозяйственные (менеджерские) фигуры[3]. Как первый шаг в этом направлении следует внести в законодательство о местной власти норму о назначении указанных должностных лиц распоряжениями президента, что не противоречит конституции. Последняя, как известно, оговаривая назначе-

---

[1] *Ахбор* Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2001. № 4. Ст. 215; 2003. № 4. Ст. 152.

[2] Там же. 2004. № 6. Ст. 627.

[3] Эта модель апробирована в развитых странах и ориентирована в основном на управление по результатам. Об этом см., напр.: *Якобсон Л.И.* Реформа государственной службы и приоритеты // Общественные науки и современность. 2002. № 3. С. 18.

ния председателей президентом страны, не содержит правовую форму его вердикта (см. п. 5 ст. 69)[1].

В контексте рассмотрения организационно-правовых форм исполнительной власти хотелось бы вновь обратить внимание на вопрос, связанный с правильным разрешением соотношения субъективного состава государственного управления и исполнительной власти. Поднятая проблема сохраняет научно-практическую актуальность, и для выявления их соотношения, на наш взгляд, накоплен достаточный методологический материал. Так, ещё в начале 90-х годов прошлого века Д.Н. Бахрах, характеризуя публичную административную власть, заметил, что лишь при последовательной реализации принципа разделения властей последнее приобретает новые качества и превращается во власть исполнительную[2]. Видимо, в этой посылке кроется сущностная черта органа исполнительной власти, который в решающей мере определяется содержанием получаемого им мандата[3]. Если последнее вручается административному органу непосредственно населением либо законодательной (представительной) властью, то она может быть признана носителем исполнительной власти. Изложенная позиция позволяет выдвинуть весьма продуктивный постулат – все органы исполнительной власти являются субъектами государственного управления, но не все органы государственного управления вправе именоваться носителями исполнительной власти. Такой подход методологически вполне оправдан и несет в себе важное рациональное начало. Он дает возможность, во-первых, выделить из всей совокупности организационных форм «опорные точки» государственного управления; во-вторых, предостеречься от необоснованного включения в исполнительную ветвь государственной власти отдаленных управленческих структур; в-третьих, расставить в логической последовательности и упорядочить все организационные структуры публичной администрации[4].

---

[1] См.: *Конституция* Республики Таджикистан. С. 49.

[2] См.: *Бахрах Д.Н.* Административная власть как вид государственной власти // Государство и право. 1992. № 3. С. 15.

[3] См.: *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. М., 2003. С. 158.

[4] К такой постановке ориентирует также недавно принятый в республике Кодекс административных процедур (05.03.2007), имеющий непреходящее значение на современном этапе правового регулирования публичной деятельности. Так, в ст. 2 понятие административного органа закрепляется как «исполнительный орган государственной власти, в том числе местный исполнительный орган государст-

Так, звеньями исполнительной власти в Таджикистане могут быть признаны президент и правительство, министерства и государственные комитеты, а также представители президента на местах – председатели областей, городов и районов. Именно они в совокупности представляют собой наиболее объемную и сложную часть государственной администрации, сосредоточившую в себе практически всю управленческую информацию и важнейшие средства по обеспечению организационной деятельности государства. Все иные структуры управленческой иерархии весьма непостоянны и по своей сути представляют собой лишь ту или иную степень оснащенности субъектов исполнительной власти рабочим механизмом и вполне могут носить статус «орган государственного управления», поскольку отчет своего существования они получают от вышеназванных носителей исполнительной власти.

Предложенный вариант дает возможность, во-первых, четко определить правовой статус основных субъектов исполнительной власти, т.е. «несущий стержень» организационной структуры государственного управления, и, во-вторых, что не менее значимо, определить место иных государственных органов и специфических образований, не являющихся органами исполнительной власти в собственном смысле слова, но служащих опять же лучшей организации и функционированию механизма исполнительной власти.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И ЕЁ КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

А.А. Трынченков

Для того чтобы дать достойный ответ на «вызовы времени», субъекты государственного управления вынуждены не только пересматривать привычные, традиционные методы управления, но и постоянно искать новые пути совершенствования своей работы. Сейчас параллельно осуществляются несколько реформ в сфере государственного управления, в ряду основных из которых можно

венной власти, орган самоуправления, а также… любое лицо, выполняющее на основании закона публично-правовые полномочия» (*Ахбор* Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2007. № 3. Ст. 27).

назвать административную реформу и реформу государственной службы.

Указом Президента РФ № 824 от 23.07.2003 г. «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» были определены её приоритетные направления. Все они были направлены на повышение эффективности государственного управления через совершенствование функций органов государственной власти. Распоряжением Правительства РФ № 1789-р от 25.10.2005 г. была утверждена «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах». Здесь упор делался на мероприятия по совершенствованию административных процедур и обеспечению доступности государственных услуг, на внедрение управления по результатам и борьбу с коррупцией.

Однако отсутствует прямая взаимосвязь двух указанных выше реформ. И поэтому важнейшее значение приобретает кадровое обеспечение административной реформы. Ведь выполнение её мероприятий невозможно без высококвалифицированных профессиональных кадров государственных служащих. Причём вопрос о кадровом обеспечении многогранный. Качественный кадровый состав государственных служащих может быть обеспечен только при условии, во-первых, принятия всех необходимых нормативных правовых актов по вопросам государственной службы, во-вторых, повышения престижа государственной службы и, в-третьих, внедрения кадровых технологий и повышения значения кадровых служб государственных органов.

До сих пор не решен на федеральном уровне ряд вопросов: о комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов; не установлены обобщенные показатели эффективности и результативности государственных гражданских служащих; отсутствуют постановления правительства Российской Федерации, касающиеся получения федеральными государственными гражданскими служащими субсидии на приобретение жилья; порядка и условий размещения заказов на профессиональную подготовку; повышения квалификации и стажировки федеральных государственных гражданских служащих и т.д. Ряд специалистов считает, что некоторые положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, регулирующие такие фундаментальные вопросы, как порядок и условия прохождения конкурса и проведения аттестации, общие вопросы

ведения реестра кадрового резерва, предоставления отпусков, статус и компетенция федерального органа по управлению государственной гражданской службой, вполне могли бы быть нормами прямого действия.

Одна из приоритетных задач заключалась в преодолении разрыва в оплате труда государственных служащих и специалистов в негосударственном секторе, что позволило бы привлечь квалифицированные кадры на государственную службу, поднять её престижность. Важным аспектом данной проблемы было решение задачи изменения структуры оплаты труда государственных гражданских служащих. Хотя эта проблема и считалась центральной, но на практике был сделан выбор в пользу «точечного», а не комплексного ее решения.

Хотя необходимость решения проблемы обеспечения справедливого профессионального должностного роста государственного гражданского служащего была заявлена в качестве ведущего направления реформирования государственной службы, она так и не нашла удовлетворительного решения в ходе реализации реформы.

В условиях реформирования государственной службы особую актуальность приобретает проблема модернизации системы управления государственной гражданской службой. В федеральном законодательстве содержатся общие нормы о том, что система органов управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Однако не определены ни статус, ни компетенция, ни порядок и сроки создания этих органов. Не конкретизированными остаются и принципы взаимодействия между органами по управлению государственной службой федерального и регионального уровней. Отсутствие полноценной системы управления государственной службой порождает такие негативные последствия в российской системе государственной гражданской службы, как недостаточная эффективность кадровой политики в сфере государственной службы, невысокая результативность деятельности государственного аппарата, его громоздкость, неповоротливость, непрозрачность работы, склонность к административному давлению и коррупции.

ПАРЛАМЕНТ ЧЕТВЕРТОЙ ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Г.А. Исакова

В целом политическое устройство Третьей республики сохранилось, как и практика парламентарного правления. Однако уменьшились полномочия второй палаты парламента – Совета Республики, который заменил собой прежний Сенат. Палата депутатов также сменила свое название и стала называться Национальным собранием.

Обе палаты избирались на территориальной основе: Национальное собрание – на 5 лет всеобщим и прямым голосованием, Совет Республики – коммунами и департаментами всеобщим косвенным голосованием на 6 лет. Причем половина состава Совета Республики обновляется каждые три года.

Национальное собрание и Совет Республики заседают одновременно. Заседания палат являются публичными, но могут быть и закрытыми.

Председатели палат парламента избираются депутатами тайным голосованием. Они руководят дебатами, готовят совместно с бюро палат повестку дня заседаний, планируют работу палат. Согласно ст. 41 Конституции председатель Национального собрания временно осуществляет обязанности президента Республики в случае его смерти или отставки. Председатель Национального собрания осуществляет публикацию законов, если это своевременно не сделал президент. Председатели обеих палат входят в состав Конституционного комитета, который призван следить за конституционностью законов, издаваемых парламентом (ст. 91 Конституции).

Национальное собрание и Совет Республики собираются в первый вторник октября на очередные сессии, могут также созываться и внеочередные сессии.

Внеочередная сессия Национального собрания может быть созвана только по требованию Председателя Совета Министров или по требованию большинства членов Национального собрания (ст. 12 Конституции).

Национальному собранию отводится главенствующая роль в законодательной деятельности парламента. Статья 13 устанавливает, что «только Национальное собрание имеет право принимать закон.

Оно не может передавать это право». Этот запрет исключает делегированное, т.е. переданное законодательство.

Законодательная инициатива принадлежит Председателю Совета Министров и членам парламента, т.е. депутатам и сенаторам. Определенную роль в законодательной деятельности играет Экономический совет – консультативный орган при парламенте и правительстве. Он дает заключения на законопроекты по экономическим вопросам до их обсуждения в Национальном собрании.

Согласно ст. 20 Конституции все законопроекты должны рассматриваться обеими палатами поочередно с тем, чтобы было принято идентичное решение. В случае разногласия спор между палатами решается в течение ста дней.

При этом законопроект может бесчисленное количество раз проходить между Национальным собранием и Советом Республики, пока не будет принято решение, удовлетворяющее обе стороны.

Согласно Конституции Национальное собрание осуществляет контроль над правительством. Министры несут коллективную ответственность перед Национальным собранием за общую политику правительства и индивидуальную ответственность за их личную деятельность. Национальное собрание может выразить вотум недоверия правительству, после чего последнее уходит в отставку. Статья 51 Конституции гласит, что если в течение 18 месяцев Национальное собрание дважды выразит недоверие правительству, то оно может быть распущено решением правительства и президент назначает новые выборы в Национальное собрание.

Другим средством контроля над правительством является интерпелляция, т.е. обращение депутата к министру или правительству, которое сопровождается общей дискуссией в парламенте. Одной из форм контроля над правительством является «резолюция порицания». В соответствии со ст. 50 Конституции «резолюция порицания» может быть предложена любым депутатом парламента, если она будет принята Национальным собранием абсолютным большинством депутатов.

Неравноправие палат парламента Конституция подчеркивает указанием в ст. 3 на то, что народ осуществляет свой суверенитет «через своих депутатов в Национальном собрании».

Вместе с тем Совет имеет ряд существенных прерогатив. Его члены участвуют наряду с депутатами Национального собрания в выборах президента Республики, имеют право законодательной инициати-

вы. Вносимые ими законопроекты рассматриваются в Совете Республики, а затем передаются в Национальное собрание. Заключение Совета Республики необходимо и в случае объявления войны.

Согласно Конституции президент может сообщаться с палатами парламента путем посланий и требовать от них нового обсуждения законов (ст. 36). Послание президента парламенту – это документ, в котором глава государства имеет возможность высказать палатам свои взгляды. Послание должно быть обязательно контрассигновано премьер-министром и министрами. Послание адресуется Национальному собранию, которое затем передает его Совету Республики (ст. 37).

Требование президента нового обсуждения закона призывает палаты к «размышлению» о смысле закона и повторению всей процедуры обсуждения и принятия закона. Подпись президента удостоверяет правильность процедуры принятия данного закона и свидетельствует, что данный закон получил его одобрение.

О ПОНЯТИИ ОБОРОТА СПЕЦИАЛЬНЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫХ ДЛЯ НЕГЛАСНОГО ПОЛУЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

О.В. Кошелева

Административно-правовое регулирование оборота специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации (далее по тексту – СТСНПИ), предполагает, прежде всего, уяснение сути оборота СТСНПИ.

При формулировке определения оборота СТСНПИ нами учитывались положения Федерального закона от 8 января 1998 г. «О наркотических средствах и психотропных веществах»[1] и Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии»[2]. Анализ положений указанных актов позволил сформулировать следующее определение и характерные черты оборота СТСНПИ.

---

[1] См.: *Собрание* законодательства Российской Федерации. 1998. № 8. Ст. 219.

[2] См.: Там же. 1996. № 51. Ст. 5681.

Оборот СТСНПИ – разработка, производство, реализация, приобретение с целью продажи, использование, ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации СТСНПИ, осуществляемые и контролируемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Признаками, характерными для всех элементов оборота, на наш взгляд, являются:

1. Наличие специального разрешения на совершение указанных действий. Разрешением на разработку, производство, реализацию, приобретение с целью продажи, ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации является лицензия, выдаваемая уполномоченными органами. Разрешение на использование СТСНПИ подразумевает получение судебной санкции на проведение оперативно-розыскных мероприятий, если их проведение связано с ограничением прав человека, либо санкции руководителя органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление оперативно-розыскной деятельности, на проведение оперативно-розыскных мероприятий.

2. Оборот допускается только в отношении СТСНПИ, предусмотренных установленными перечнями [1].

3. Оборот СТСНПИ осуществляется при непосредственном контроле уполномоченных органов за соблюдением условий и требований его осуществления.

Особым элементом оборота является использование СТСНПИ. Основной отличительной чертой данного элемента является заранее строго ограниченный круг субъектов, имеющих право на использование СТСНПИ. Если разработку, производство, реализацию, приобретение с целью продажи, ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации могут осуществлять индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность (круг которых заранее не определен), при соблюдении условий и требований лицензирования, то на использование СТСНПИ уполномочены: 1) субъекты оперативно-розыскной деятельности в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»; 2) частные детективы и охранники в соответствии с перечнями СТСНПИ, преду-

---

[1] Имеются в виду перечни СТСНПИ, определяемые для отдельных элементов оборота: использование в оперативно-розыскной деятельности, ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации.

смотренными для использования в частной детективной или охранной деятельности[1].

На наш взгляд, закрепление понятия оборота СТСНПИ в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» будет способствовать более качественному правовому регулированию отношений в данной сфере.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

Е.А. Шушарина

Как и любые государственные органы, составляющие системы государственного санитарно-эпидемиологического надзора обладают определенной организацией: во-первых, внутренней структурой, во-вторых, структурой функциональной[2].

Способность системы эффективно решать поставленные задачи в значительной мере зависит от того, насколько её организация соответствует задачам, а также от того, насколько соответствуют между собой фактически существующая структура и функции и их правовое закрепление.

Известно, что задачи органа управления предопределяют его компетенцию. Компетенция же органа определяется путем указания на его функции. Одновременно органу предоставляется право применять те или иные формы управленческой деятельности для выполнения имеющихся функций. В результате возникает такой элемент компетенции, как конкретные полномочия[3].

Таким образом, в триаде «задачи – функции – полномочия» органа имеется вполне определенное соотношение элементов. А именно: для решения конкретной задачи органу предоставляются

---

[1] В настоящее время перечень СТСНПИ, предусмотренный для использования в частной детективной или охранной деятельности, отсутствует.

[2] См.: *Голиченков А.К.* Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. М., 1984.

[3] См.: *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972.

функции, а для реального осуществления этих функций – конкретные полномочия. Следует отметить, что для решения одной задачи может осуществляться несколько функций и наоборот.

Довольно часто функция формулируется в нормативном акте в виде задачи органа. Тем не менее, установив характер реально выполняемых органом полномочий, можно установить его функции.

Не только базовые, но и конкретизирующие их акты санитарного законодательства не дают четкого представления о том, сколько и какие функции выполняет система государственного санитарно-эпидемиологического надзора, каждый входящий в его систему орган и учреждение и каково распределение функций между отдельными звеньями системы.

В Положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ от 15.09.05 г. в качестве его задач указаны лишь профилактика инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, предупреждение вредного воздействия на человека факторов среды обитания и гигиеническое воспитание и обучение граждан. Учитывая, что санитарно-эпидемиологический надзор – это прежде всего способ обеспечения законности, деятельность правоохранительного характера, такое определение его задач представляется односторонним, требующим дополнительно указания на возможность применения мер административного пресечения и ответственности.

В Положении о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 30.06.04 г. качественный уровень правового закрепления функций также нельзя признать удовлетворительным, хотя в предшествовавшем ему Постановлении Правительства от 06.04.04 г. «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» границы основных функций были четко очерчены (предупреждение, обнаружение и пресечение нарушений законодательства в установленной сфере, лицензирование определенных видов деятельности, осуществление государственной регистрации представляющих потенциальную опасность для человека продукции, объектов и т.д.), требовалось их конкретизировать и систематизировать, логически обоснованно изложить.

В некоторых нормативных актах санитарного законодательства, например в Положении о государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре в органах по контролю за оборотом наркотиче-

ских средств и психотропных веществ от 27.05.05. г., содержится прямая отсылка к Федеральному закону: задачи, функции, порядок осуществления деятельности, права и обязанности должностных лиц установлены Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучия населения» (п. 10 Положения).

Кроме того, в действующем законодательстве термины «контроль» и «надзор» употребляются как равнозначные и взаимозаменяемые, часто отсутствует логика в изложении полномочий и группировка их по какому-либо основанию, одна и та же функция определена в качестве и задачи, и полномочия, нет указания на возможность рассмотрения дела и назначения административного наказания.

Назрела необходимость не только в конкретизации основной – правоохранительной функции органов санитарно-эпидемиологического надзора, но и в указании на иные объективно выполняемые на практике или объективно необходимые функции, которые не получили правового закрепления: правотворческие, координационные, организационно-методологические, мониторинг.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОМИТЕТЫ В СВЕТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ – ПРИЧИНЫ ВВЕДЕНИЯ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

К.Ю. Логинова

Реформы необходимы каждому государству, и их проведение требует усилий и последовательных действий. Концептуальная идея преобразования государственного аппарата и формирования новой системы исполнительной власти впервые на государственном уровне нашла свое отражение в Послании Президента РФ Федеральному собранию 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране», но на практике она не получила своего развития и была отложена в силу ряда объективных причин. В 2003–2005 гг. были приняты важные законодательные решения по реализации административной реформы в Российской Федерации: изменена организационная структура Правительства РФ, ликвидирована часть избыточных государственных функций федеральных органов исполнительной власти, перестроены система и структура данных органов

на основе перераспределения функций между ними; приняты меры к правовому обеспечению административных процедур и административных регламентов в деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также к повышению качества и доступности оказываемых ими государственных услуг и разграничению полномочий между различными уровнями власти.

Но общие условия реформы по разделению функций не всегда реальны в исполнении на практике и в конце второго этапа реализации реформы (конец 2007 – начало 2008 г.) назрела необходимость в определенных областях (рыболовство, молодежная политика, сфера противодействия незаконному обороту наркотических средств) введения нового органа власти, способного сосредоточить в своем «ведении» все необходимые функции для должного государственного управления. Данный шаг законодателя является новеллой, однако, на наш взгляд, он гармонично вписывается в условия реформы – Концепцией реформы предусмотрена возможность корректировки нормативно-правовой базы с учетом накопленного опыта проведения реформы. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» утвердил трехзвенную систему федеральных органов исполнительной власти. Основанием для выделения явились функции органов. Указом Президента РФ от 24 сентября № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» в трехзвенную систему были включены государственные комитеты (п. 4 Указа), которые отныне являются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной для него сфере деятельности функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом. Произошло то, от чего в начале реформы законодатели хотели отойти – совмещение в органе определенной сферы разноообразных функций.

Таким образом, с учетом практики реализации административной реформы законодатель приходит к выводу, что классификация федеральных органов исполнительной власти должна проводиться не по функциональному признаку (совмещение группы полномочий), а по признаку возможной оптимизации полномочий для практической реализации возложенных полномочий. Тем более, что Концепция административной реформы дает возможность скоррек-

тировать нормативно-правовую базу с учетом анализа накопленного опыта проведения реформы. Не всегда целесообразно иметь в наличии в определенной отрасли три звена власти – синтез функций позволит не только снизить затраты на содержание государственного аппарата, но и позволит отследить реальность исполнения возложенных на данный орган полномочий, для достижения конечных целей, основанных на принципах целесообразности, прагматизма и экономичности государственного управления.

О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА РАЗВИТИЯ АПК

М.П. Кушарова

Очередной этап развития сельскохозяйственного производства в России характеризуется принятием приоритетного национального проекта «Развитие Агропромышленного комплекса».

Реализация поставленных этим проектом задач заставляет в очередной раз оценить методы государственного регулирования и его участия в АПК, выявить и сформировать основные концепции по совершенствованию одного из важнейших секторов экономики РФ.

Изучая аграрные отношения, складывающиеся в РФ, юридическая наука в ходе дискуссий о системе права определила, что поскольку специфика сельхозпроизводства проявляется исключительно в рамках административно-правового регулирования, то нет необходимости «ни в попытке создания комплексной отрасли аграрного права, ни в нахождении влияния аграрного дела на гражданские трудовые и иные отрасли права»[1]. Однако немаловажное значение при характеристике административно-правового регулирования сельскохозяйственного производства имеет толкование методов государственного регулирования со стороны экономической теории, обращающей внимание на особенности сельскохозяйственного производства РФ, связанные с географическим фактором, сезонностью земледельческого труда, значительными рас-

---

[1] *Тен А.Л.* Административно-правовое регулирование экономики. Барнаул, 2001. С. 198.

стояниями, что требует по сравнению с западными странами значительных расходов, относящихся не столько на непосредственное производство, сколько на инфраструктуру, поэтому аграрный сектор РФ должен быть под пристальным вниманием государства.

Государственное регулирование сельскохозяйственного производства развивается в России по двум основным направлениям – нормативное регулирование и акты применения права в форме государственных целевых программ реформирования и поддержки АПК.

В сентябре 2005 г. Президент РФ на расширенном заседании Президиума Госсовета РФ выступил с программной речью, заявив о 4 национальных проектах, один из которых – «Развитие АПК».

Глава государства обозначил роль и значение сельскохозяйственного сектора для экономического развития общества, указав, что это еще и одна из важнейших социальных составляющих страны. В целях реализации этого проекта 1.12.2005 г. Президиумом Совета при Президенте РФ были утверждены направления, основные мероприятия и параметры приоритетного национального проекта «Развитие Агропромышленного комплекса», которые включают в себя:

– ускоренное развитие животноводства;

– стимулирование развития малых форм хозяйствования;

– обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе.

Нельзя сказать, что перечисленные направления регулирования аграрных отношений отличаются от традиционных, составляющих основу сельскохозяйственного производства, разумеется, за исключением относительно новой сферы правового обеспечения аграрного рынка.

Тем не менее, если говорить об основной проблеме в развитии и выполнении данного национального проекта, то она заключается в том, что проект до сих пор не имеет достаточной законодательной базы, так как законодательство в сфере АПК разрабатывается и принимается, не опираясь на научные разработки, бессистемно, без одновременного установления механизма правового регулирования, механизма контроля и социальных гарантий и отстает от жизненных потребностей.

С точки зрения законодателя актом наиболее высшей юридической силы по регулированию сельхозпроизводства является принятый

29.12.2006 г. Федеральный закон № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», который устанавливает правовые основы реализации государственной социально-экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, в целях обеспечения российскими продовольственными товарами, промышленным сельхозсырьем и содействия устойчивому развитию сельских территорий.

Названный закон дает определение сельскохозяйственного товаропроизводителя, сельхозпроизводства, а рынок сельхозпродукции сырья и продовольствия определяется как сфера обращения сельхозпродукции сырья и продовольствия. Он также определяет новые цели и направления государственной сырьевой политики, а ст. 6 предусматривает меры по реализации этой политики.

Закон предусматривает государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия. Реализация этой программы возлагается на федеральные исполнительные органы и уполномоченные органы исполнительной власти субъектов РФ. По итогам реализации основных показателей государственной программы за прошедший год в целом и по отдельным мероприятиям, а также по прогнозу развития сельского хозяйства закон предусмотрел ежегодные открытые публикации в виде национального доклада, причём установил жёсткие сроки его опубликования: до 15 мая следующего года, предшествующего отчётному году.

В законе упорядочены также вопросы кредитования и страхования сельскохозяйственных товаропроизводителей; мероприятия по повышению плодородия земель и их охране; регулирования рынка сельхозпродукции сырья и продовольствия в виде закупочных и товарных интервенций.

Далее, ст. 15–17 названного закона определяют участие федеральных органов и органов исполнительной власти субъектов Федерации и их ответственность по реализации аграрной политики, включая сюда же участие союзов и ассоциаций сельскохозяйственных товаропроизводителей и систему информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства. Статья 18 данного закона определяет порядок его вступления в силу.

Как видно из содержания закона, он регулирует лишь некоторые организационно-управленческие вопросы и отдельные направления деятельности сельскохозяйственного производства. В результате за пределами действия этого закона оказались многие нормативные

акты, регулирующие отдельные подотрасли сельскохозяйственного производства, что позволяет считать Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» лишь попыткой обобщения ряда норм, принятых в разных, преимущественно подзаконных актах в период с 1997 г. за последнее десятилетие, но ни в коем случае не актом кодификации отрасли сельского хозяйства.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ

А.В. Иконников

Развитие отечественной атомной отрасли с начала 90-х годов осложнено рядом обстоятельств, главнейшим из которых стала дезинтеграция различных направлений деятельности предприятий и организаций атомной отрасли. На уровне структуры государственного управления в Советском Союзе необходимое единство атомной отрасли обеспечивалось существованием органа государственного управления в сфере использования атомной энергии – Министерства среднего машиностроения, который являлся, по сути, одновременно и органом государственного управления, и хозяйствующим субъектом в отношении предприятий и организаций атомной отрасли.

Для реализации разработанной в июне 2006 г. программы развития атомной отрасли потребовалось создание новой нормативно-правовой базы и системы государственного управления отраслью.

В настоящее время предприняты шаги по созданию нормативной базы, вырисовывается новая система органов государственного управления в сфере использования атомной энергии. Как и прежде, система государственного управления использованием атомной энергии в Российской Федерации реформируется в рамках международных обязательств России и рекомендаций МАГАТЭ. Так, например, остается чётким разделение в рамках системы государственного управления органов, занимающихся непосредственно управлением, и органов, регулирующих безопасное использование атомной энергии. Данное разграничение нашло отражение в Постановлении Правительства РФ от 3 июля 2006 г. № 412 «О федеральных органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление использованием атомной энер-

гии и государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии». В соответствии с данным постановлением устанавливается разграничение федеральных органов исполнительной власти на органы непосредственного управления использованием атомной энергии: Министерство обороны Российской Федерации, Федеральное агентство по промышленности, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральное агентство по образованию, Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральное агентство по энергетике, Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству (в части, касающейся обращения с радиоактивными отходами низкой и средней активности и источниками ионизирующего излучения, не относящимися к ядерному, энергетическому и военному комплексам страны), Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию и Федеральное агентство по недропользованию и органы, которые осуществляют регулирование безопасности при использования атомной энергии – Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и Федеральное медико-биологическое агентство осуществляют государственное регулирование безопасности при использовании атомной энергии.

Особо важную роль в сфере управления отношениями по использованию атомной энергии играют: Президент РФ, органы и Правительство РФ. Поскольку главнейшим условием использования атомной энергии является её безопасное использование, особо следует выделить деятельность Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В системе органов государственного управления использованием атомной энергии несомненно будет играть ключевую роль созданная в декабре 2007 г. Государственная компания по атомной энергии «Росатом». Необходимость создания «Росатома» обусловлена стратегическими целями, стоящими перед атомной отраслью:

– обеспечение расширенного воспроизводства продукции атомной отрасли на основе устойчивого развития ядерного оружейного, ядерного энергетического и научно-технологического комплексов,

а также комплексов по обеспечению ядерной радиационной и экологической безопасности;

– повышение конкурентоспособности на международной арене;

– выполнение международных обязательств по нераспространению ядерных материалов и технологий.

Уникальность создаваемого органа управления заключается в том, что Государственная корпорация «Росатом» является одновременно хозяйствующим субъектом и органом государственного управления. По мнению одного из авторов проекта вышеупомянутого закона С.В. Кириенко, «это принципиально важное отличие, исторически возникшее при формировании Атомного проекта Советского Союза и доказавшее свою эффективность»[1].

Вместе с тем следует отметить, что в законодательстве, определяющем организационно-правовое положение органов государственного управления использованием атомной энергии, недостаточно развит принцип транспарентности. Так, например, по закону «О государственной корпорации «Росатом» все члены наблюдательного совета назначаются исключительно президентом без какого-либо согласования с Государственной думой или Советом Федерации, что не способствует установлению прозрачного режима этой структурой. Между тем в условиях демократического общества обязательным условием устойчивого развития атомной энергетики является не только активная политика со стороны государства, но и понимание и принятие такой политики обществом на основе доступной и понятной каждому гражданину информации.

ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ СЕЛЬСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ

Е.В. Ваймер

Под принципами управления понимают основополагающие идеи, используемые в управленческих отношениях и отражающие деятельность субъектов управления. Применительно к сельскому хозяйству интерес представляют отраслевые принципы, характерные именно для управления данной отраслью экономики. При этом

---

[1] *Информация* от первых лиц // Атом-пресса. 2008. № 1 (787). Янв.

целесообразно вести речь о двух разновидностях отраслевых принципов управления сельским хозяйством.

Первая группа принципов имеет социально-экономический характер и относится непосредственно к объекту управления:

– принцип аграрного протекционизма – предполагает установление льгот в развитии сельского хозяйства во внешнеэкономических и межотраслевых отношениях внутри страны;

– принцип программного управления сельским хозяйством – означает, что управление более эффективно, если осуществляется на основе разработки, выполнения и контроля за выполнением принимаемых на различных уровнях целевых программ с установлением необходимого финансирования и субъектов исполнения;

– принцип равной доступности государственной поддержки для сельскохозяйственных товаропроизводителей независимо от формы собственности и хозяйствования;

– принцип социальной направленности управления сельским хозяйством – необходим для увеличения численности трудоспособного сельского населения и стабилизации демографической ситуации в стране.

Вторая группа отраслевых принципов выражает сущностные стороны самого процесса управления, эти принципы имеют организационный характер. Управление при всей своей предопределенности закономерностями развития его объекта обладает очевидной самостоятельностью, которая, однако, не должна нарушать следующие принципы:

– принцип четкого разграничения полномочий между различными органами управления сельским хозяйством на законодательной или договорной основе;

– принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации в управлении сельским хозяйством, который позволяет, с одной стороны, избежать разрушения централизованной системы контрольно-надзорных органов управления сельским хозяйством, с другой – делегировать часть полномочий по управлению отраслью органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления;

– принцип разумного сочетания отраслевого и территориального начал, обусловливающий зависимость организационных структур от территории;

– принцип сочетания единоначалия с коллегиальностью, основанный на вовлечении в процесс разработки и принятия управленческих решений представителей разного уровня управления, отраслевых специалистов и ученых;

– принцип концентрации, обусловливающий необходимость предоставления каждому органу управления сельским хозяйством таких управленческих функций и соответствующих ресурсов, чтобы исходящие от него управляющие воздействия действительно широко и мощно направляли, организовывали и регулировали управляемые объекты.

В перечисленных организационных принципах управления сельским хозяйством находят свое выражение основные требования, предъявляемые к построению органов управления сельским хозяйством, и целесообразный характер взаимоотношений между ними. Все названные принципы отражают теоретический идеал управления, к которому необходимо стремиться и обозначить как цель управления сельским хозяйством.

ЗАКОННОСТЬ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ: ОСНОВЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

И.А. Городилова

Научный диапазон исследований, посвященных вопросу единства начал законности и целесообразности как основы юридической практики, достаточно велик. Совмещение этих начал в юридической практике – задача очень сложная, однако это вопрос не только научного плана. Это и вопрос практической направленности, поскольку, в конечном счете, в зависимости от его решения формируется юридический опыт. Легальная позиция юридической практики составляет ее юридическую основу и служит проявлению законности во всем ее многообразии. Одновременно формально-юридическое начало практики выражает и социальную целесообразность, заложенную в законе.

Однако в силу объективных свойств закона не следует абсолютизировать формально-юридический аспект действующей практики. Целесообразность как основа юридической практики

главным образом проявляет себя через конкретную социальную ситуацию, которая очень часто низводится до роли юридических фактов. Разумеется, норма права очень важна, но следует учитывать, что и выбор нормы определяется фактической основой. Впрочем, и этим ее предназначение не исчерпывается. Если рассматривать начала законности и начала целесообразности с позиций их равноценности, то и такая точка зрения не дает полного представления о формах и средствах проникновения начал целесообразности в юридическую практику. Норма права содержит решение социальной ситуации. Особенность такого решения характеризуется отсутствием полноты и конкретности, наличием только формально-юридичес-ких границ.

В свою очередь юридическая практика протекает в сочетании различных жизненных обстоятельств и находится во многообразных связях с другими явлениями, социальными целями и различными интересами в первую очередь. Следовательно, необходимо преодолеть такое положение и найти формы и средства перехода от общей оценки к целесообразному решению.

Вопрос о началах целесообразности, о правовых формах и средствах, с помощью которых целесообразность согласуется с началами законности, ставится в науке и практике очень остро. От идеи единства этих начал необходимо перейти к формам и средствам, которые выработаны юридической практикой. Индивидуальное регулирование сформировало достаточный арсенал юридических форм и средств, который в своей практической реализации «работает» как свобода усмотрения. В строгом смысле слова, свободу усмотрения следует отграничивать от попытки трактовать ее как путь утверждения начал целесообразности в ущерб законности. Свобода усмотрения как законное средство предусмотрена в различных вариантах. В данном случае начала целесообразности могут иметь «лицо» альтернативы, стандартного подхода к решению или привлечения факультативного и ситуационного усмотрения.

С комплексом этих и других средств практика формирует в целом положительный опыт, который приобретает форму правоположений и получает распространение на различных уровнях юридической практики. Практика высших юрисдикционных органов в форме правоположений переводит начала целесообразности в закон-

ное дополнительное основание нормативного характера для принятия последующих решений.

Систематизация и анализ решений дел в практике высших юрисдикционных органов, выявление положительного опыта не только воплощают в жизнь идею единства законности и целесообразности, но и в свою очередь способствуют сокращению действия такого средства, как усмотрение, путем применения в этих случаях сформированных правоположений.

ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫЕ ДЕЙСТВИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

Т.Т. Соколова

В реализации государственной культурной политики используются различные организационно-правовые механизмы, немаловажная роль среди которых принадлежит такой форме управления, как совершение юридически значимых действий. Будучи властными по своей природе, они применяются в сфере культуры во всех тех случаях, когда необходимо обеспечить публичный интерес, как-то: установить специальный административный режим культурных ценностей, организовать проведение работ по сохранению памятников истории и культуры, создать условия для доступности объектов культуры и их безопасной эксплуатации и др.

Законодательством предусматривается весьма разветвлённая система действий, на совершении которых уполномочены органы управления в сфере культуры. С помощью средств научной классификации соответствующие действия могут быть сведены в определённые группы по различным основаниям.

По характеру правовых последствий рассматриваемые действия можно подразделить на следующие виды: 1) действия, имеющие фактофиксирующее значение (паспортизация объектов культуры); 2) действия, в результате которых устанавливается тот или иной административный статус или режим объекта (включение объектов, отнесённых к особо ценным, в Государственный свод, отнесение изделий к изделиям народных художественных промыслов);

3) действия, имеющие своим последствием возникновение права на занятие определённой деятельностью (лицензирование деятельности по реставрации памятников истории и культуры); 4) предоставление права (возложение обязанности) по совершению конкретных действий субъектами культурной деятельности (выдача разрешений и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия).

В зависимости от функционального назначения действия органов управления подразделяются на регулятивные и охранительные. К числу регулятивных относится, например, государственная регистрация организаций культуры. Реализацию охранительной функции обеспечивают: выдача письменных предписаний о приостановлении работ, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия; выдача предписаний о привлечении к ответственности за повреждение, разрушение, уничтожение или перемещение объекта культурного наследия.

В соответствии с содержанием юридически значимых действий к их числу необходимо отнести: государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в сфере культуры, специализированный учёт объектов культурного наследия, организацию экспертизы культурных ценностей, аттестацию экспертов, лицензирование деятельности по реставрации памятников истории и культуры, выдачу разрешений на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, выдачу свидетельств на право вывоза культурных ценностей и др.

С учётом порядка совершения действий различаются действия, совершаемые по процедуре самостоятельного властного волеизъявления (проверка деятельности юридических и физических лиц по выполнению требований законодательства в сфере культуры), и действия, совершаемые по процедуре согласования (согласование установки на объекты культурного наследия информационных надписей, согласование проектов зон охраны объектов культурного наследия).

Достижение положительного фактического состояния сферы культуры во многом зависит от профессионального и компетентного совершения юридически значимых действий.

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ СУДЕБНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.А. Татаринов

Прежде всего следует охарактеризовать понятие судебного конституционного контроля в качестве составной части содержания деятельности судов по осуществлению судебного нормоконтроля, которая предполагает разбирательство дел об оспаривании нормативно-правовых актов либо споров о компетенции с точки зрения обеспечения соответствия проверяемых законодательных актов или оценки действий правового характера положениям более высокой юридической силы, в том числе и Конституции Российской Федерации. Необходимо согласиться с существующим выводом о том, что полномочия судебных органов за действиями (актами) органов государственной власти и местного самоуправления выходят за рамки содержания «традиционного» правосудия, то есть защиты и восстановления нарушенных субъективных прав и охраняемых законных интересов физических и юридических лиц, применения мер юридической ответственности к нарушителям, установления юридически значимых фактов, вытекающих из гражданских, административных, уголовных и иных видов отраслевых правоотношений. В частности, по мнению В.М. Жуйкова[1], Конституционный Суд РФ в строгом смысле не отправляет правосудия по конкретным гражданским, уголовным и административным делам и не разрешает дела о защите субъективных прав; они рассматриваются судами общей и арбитражной юрисдикции. Иными слова-

[1] См.: *Жуйков В.М.* Судебная защита прав граждан и юридических лиц. М.: Городец, 1997. С. 192.

ми, в такой трактовке термин «судебный конституционный контроль» применительно к Конституционному Суду Российской Федерации не охватывает содержания деятельности других судебных органов и речь может идти не о выделении новой формы отправления правосудия – «конституционное правосудие», а лишь дифференциации определенной сферы судебной деятельности или функции, обеспечиваемой в порядке осуществления конституционного судопроизводства.

Кроме того, представляется, что главной общей особенностью реализации судебного конституционного контроля Конституционным Судом являются рассмотрение и разрешение конституционно-правовых вопросов и конституционно-правовых споров о компетенции между государственными органами по поводу проверки конституционности оспариваемых законодательных актов и полномочий органов государственной власти в зависимости от степени соответствия проверяемого нормативно-правового акта либо действий правового характера государственных органов положениям Конституции РФ, влекущие за собой изменения в иерархии построения законодательных актов и в целом системе российского права, признания конституционной легитимности деятельности органов государственной власти РФ и ее субъектов. В отличие от остальных видов деятельности судов по отправлению правосудия судебный конституционный контроль, выполняемый Конституционным Судом РФ, – это особая сфера государственной деятельности, функция, обусловленная объективным действием норм конституционного права, которая не связана с субъективными претензиями сторон и предназначена для юридической оценки проверяемых законодательных актов на соответствие положениям Основного закона в целях обеспечения правовой защиты Конституции РФ, разрешения конституционно-правовых споров о компетенции и осуществления правового контроля за деятельностью высших органов государственной власти. Наконец, следует иметь в виду, что функция судебного конституционного контроля Конституционного Суда распространяется на сферу законотворчества или правотворческую деятельность государственных органов.

СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИИ РФ

Ж.В. Нечаева

Существенно новым дополнением к имеющимся в литературе подходам к исследованию судебного конституционного контроля представляется рассмотрение его не только в качестве деятельности, направленной на охрану (защиту) Конституции РФ, но и как *специфического элемента механизма реализации Конституции РФ*, оказывающего определенное влияние на процесс формирования нормативно-правовых актов, в соответствии с ценностным содержанием Конституции РФ, устраняя из правового пространства нормативно-правовые акты, противоречащие ее нормам. Тем самым создается возможность правильности реализации конституционных положений и проведение их в действительность. Ведь «одна из главных, но не заявленных формально, целей конституционного правосудия – сделать так, чтобы во всех странах в сознании *главного Суверена – народа*, Конституция выглядела Живой»[1]. Признание судебного конституционного контроля в качестве элемента механизма реализации Конституции принципиально дополняет сложившееся представление о судебном конституционном контроле как способе охраны Конституции, обогащает понятие механизма ее реализации, позволяет открыть дополнительные возможности познания и совершенствования не только этого, но и всего механизма правового регулирования[2].

Важную роль в этом процессе играет Конституционный Суд РФ[3]. Полномочия, которые предоставлены Конституционному Су-

---

[1] *Зорькин В.Д.* Конституционные основы развития цивилизации в современном глобальном мире // Журнал российского права. 2007. № 4. С. 4.

[2] Судебный конституционный контроль включается в той или иной мере в различные элементы механизма реализации, способствует эффективной работе его составных частей. Например, конституционный контроль пронизывает такие элементы механизма реализации, как формы непосредственной реализации (соблюдение, исполнение, использование), способствует тому, чтобы они осуществлялись в соответствии с Конституцией РФ.

[3] «Конституционализм как практика реализации Конституции и конституционного права в целом в качестве составной части включает деятельность Конституционного Суда. Практика Конституционного Суда Российской Федерации свидетельствует о том, что конституционное право в целом стало подлинно реальным, дейст-

ду, позволяют ему оказывать существенное влияние на процесс реализации основных положений Конституции РФ. Конституционный Суд РФ большинством своих решений не только обеспечивает соблюдение конституционной законности, но и содействует развитию и совершенствованию права, основных его отраслей на базе последовательной реализации основополагающих принципов и норм Конституции. Давая толкование Конституции, Конституционный Суд развивает и конкретизирует ее положения[1]. Таким образом, посредством решений Конституционного Суда осуществляется правокорректирующая функция относительно нормотворчества органов публичной власти, направленная на правовую защиту Конституции, обеспечение ее непосредственного действия и эффективной реализации. Знание правовых позиций Конституционного Суда имеет большое значение при осуществлении правотворческой, правоприменительной деятельности, что, в конечном счете, способствует реальному воплощению принципов и норм Конституции в общественных отношениях[2]. Конституционный Суд РФ как специализированный орган конституционного контроля оказывает существенное влияние на процесс реализации основных положений Конституции РФ. Исследование судебного конституционного контроля как элемента механизма реализации Конституции РФ позволяет систематизировать элементы данного механизма, показать их взаимодействие друг с другом, придать ему большую эффективность. Рассмотрение судебного конституционного контроля в качестве элемента механизма реализации Конституции РФ во взаимосвязи с другими элементами способно привести не только к повышению уровня реализации Конституции РФ, но и к повышению эффективности механизма правового регулирования в целом.

вующим правом» (*Витрук Н.В.* Конституционное правосудие России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2001. С. 166).

[1] Например, по делу о толковании положений ч. 4 ст. 111 Конституции о трехкратном отклонении Государственной думой представленных Президентом РФ кандидатур председателя Правительства РФ Конституционный Суд установил, что Президент РФ вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. Тем самым Конституционный Суд уточнил и конкретизировал соответствующую конституционную норму (см.: *Баглай М.* Конституционное правосудие в России состоялось // Российская юстиция. 2001. № 10. С. 3–4).

[2] См.: *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: ОАО «Издательский дом «Городец»; «Формула права», 2003. С. 10.

ПОСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ О ТОЛКОВАНИИ ОСНОВНОГО ЗАКОНА КАК ОДИН ИЗ ИНСТРУМЕНТОВ РЕАЛИЗАЦИИ ЕГО ПРЯМОГО ДЕЙСТВИЯ

Т.И. Ряховская

Целью осуществления полномочий Конституционного Суда РФ, закрепленной в ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде», является обеспечение прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории России. Итогом деятельности Суда, в рамках его полномочий, выступает решение. В соответствии со ст. 71 ФКЗ итоговое решение Конституционного Суда России по существу любого из вопросов, связанных с разрешением дела о соответствии Конституции РФ, разрешением споров о компетенции с проверкой конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, с толкованием Конституции России, именуется постановлением[1]. Таким образом, по сути постановления представляют собой акты толкования Основного Закона Российской Федерации.

На наш взгляд, толкование как деятельность Суда представляет собой не что иное, как способ обеспечения ее прямого действия. По мнению Б.С. Эбзеева, с которым трудно не согласиться, толкование Конституции – один из способов ее конкретизации, предшествующей применению норм Основного закона[2].

В научной литературе очень активно обсуждаются вопросы, связанные с правовой природой и юридическим значением постановлений об официальном нормативном толковании Конституции. Так, например, Х. Гаджиев характеризует их как правотворческие акты, отмечая, что, не изменяя Конституцию с юридической точки зрения, Суд фактически расширяет ее содержание. В связи с этим ученый полагает: признание за решением Конституционного Суда значения источников права не подлежит сомнению[3].

---

[1] См.: *Российская* газета. 1994. 23 июля. № 138–139.

[2] См.: *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М.: Юрид. лит., 2005. С. 146.

[3] См.: *Гаджиев Х.* Юридическое значение толкования норм Конституции и закона Конституционным Судом // Право и жизнь. 2001. № 36. С. 15–29.

В.Д. Зорькин говорит по этому поводу, что юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда практически равна юридической силе самой Конституции[1]. Близкие идеи предлагает и Ю.Л. Шульженко[2].

В.А. Петрушев придерживается иной точки зрения: «постановления Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ являются только актами ее официального нормативного толкования, следовательно, они не являются источниками права»[3]. В.О. Лучин излагает похожий подход, говоря, что рассматриваемые нами постановления не содержат новых правовых норм и поэтому не могут считаться источниками права, хотя и обладают их некоторыми свойствами[4].

Интересным представляется опыт Республики Казахстан. Там утверждаются такие идеи: «с точки зрения юридического содержания, постановления Конституционного Совета об официальном толковании норм Конституции «подконституционны», а с точки зрения действия – эти постановления «приконституционны», являются актами прямого действия Конституции, по силе равными интерпретированным в них нормам»[5].

По нашему мнению, постановления Конституционного Суда по проблемам толкования Конституции являются специфическими источниками права, выходящими за рамки классического понимания. Вместе с тем Конституцию России невозможно применять в отрыве от итоговых решений Конституционного Суда и в данной связи постановления Суда (как результат деятельности по толкованию Конституции, а мы ранее обозначали, что это способ обеспечения ее прямого действия) являются одним из инструментов реализации прямого действия конституционных норм.

---

[1] См. подробнее: *Зорькин В.Д.* Прецедентный характер решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 12. С. 3–9.

[2] См.: *Шульженко Ю.Л.* Форма Российской Конституции и ее толкование // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии: Дайджест. 2000. № 11. С. 213.

[3] *Петрушев В.А.* О юридической природе Постановлений Конституционного Суда РФ о толковании Конституции РФ // Право и политика. 2007. № 5. С. 29.

[4] *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. С. 542.

[5] *Котов А.* Толкование Конституции и формирование прецедентного конституционного права // Конституционное правосудие: Вестник конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2003. Вып. 3 (21). С. 32.

СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Н.С. Райкова

Принципы конституционного судопроизводства представляют собой нормативно закрепленные фундаментальные идеи, выражающие его сущность и назначение, определяющие основные направления его нормативного регулирования и лежащие в основе процессуальной деятельности Конституционного Суда и участников процесса. Принципы конституционного судопроизводства взаимосвязаны и образуют систему.

В философии под системой понимается особое единство структурно организованных взаимодействующих элементов, характеризующееся наличием признаков и качеств, не сводимых к сумме свойств составляющих его элементов[1].

Действие большинства принципов распространяется на все отрасли правосудия, тем не менее каждый из видов судопроизводства имеет собственную, неповторимую систему принципов. Особенности содержания и степень реализации одних и тех же принципов судопроизводства, наличие некоторых специфичных принципов способны определить отличительные качественные характеристики того или иного вида судебного процесса.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ» закрепляет в качестве принципов конституционного судопроизводства независимость судей, коллегиальность, гласность, устность разбирательства, принцип государственного языка судопроизводства, непрерывность судебного заседания, состязательность и равноправие сторон.

Система принципов конституционного судопроизводства исследована слабо. Если некоторые ученые ограничиваются анализом только принципов, предусмотренных ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»[2], то другие распространяют на конституционный судебный процесс действие общеправовых принципов, конституционных

---

[1] См.: *Алексеев П.В., Панин А.В.* Философия: Учеб. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 461.

[2] См.: *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в РФ. М.: БЕК, 1998. С. 149; *Киреева Е.Ю.* Конституционный Суд и конституционное судопроизводство: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1997. С. 143–147.

принципов осуществления судебной власти (законности, осуществления правосудия только судом) или выделяют принципы, вытекающие из общего смысла законодательства (диспозитивности, полноты, всесторонности и объективности судебного разбирательства, процессуальной экономии и др.)[1].

Для определения состава принципов конституционного судопроизводства необходимо учитывать критерии, отличающие их: а) от идей правосознания, б) от обычных правовых норм, в) от общих свойств, присущих процессуальному праву (срочность, стадийность). В отличие от идей правосознания принципы закреплены нормативно и, следовательно, общеобязательны. От обычных юридических норм принципы отличаются основополагающим значением; принадлежностью к сфере правосознания, причем преимущественно – правовой психологии; абстрактностью содержания; универсальностью; обусловленностью в большей степени объективными факторами, чем субъективным усмотрением законодателя. В отличие от общих свойств судебного процесса принципы несут идеологическую нагрузку, являясь демократическими гарантиями правосудия, а также способны регулировать общественные отношения в отсутствие конкретизирующих их норм.

Принципы конституционного судопроизводства могут быть классифицированы по различным основаниям: по способу нормативного закрепления (прямо закрепленные в законодательстве и вытекающие из природы конституционного судебного процесса); по источнику закрепления, по объекту регулирования (организационные и функциональные); по сфере действия (принципы, характеризующие государство, организацию судебной власти в целом и деятельность органов конституционного правосудия).

---

[1] См.: *Несмеянова С.Э.* Конституционный судебный контроль в Российской Федерации: Проблемы теории и практики. Екатеринбург: УрГЮА, 2004. С. 104–121; *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: Учеб. пособие. М.: Юристъ, 2005. С. 329–330; *Назарова И.С.* Конституционное судопроизводство: На материалах деятельности Конституционного Суда РФ: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2000. С. 31–42.

ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПА СОСТЯЗАТЕЛЬНОСТИ В КОНСТИТУЦИОННОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

И.А. Чернышев

Действие принципа состязательности подразумевает собой действие двух равноценных его составляющих. Во-первых, равенство сторон в процессе, во-вторых, роль суда в процессе, который равно удален от всех участников процесса. Реализация данного принципа неодинакова в различных отраслях процессуального права.

Т.Г. Морщакова выделяет две особые черты состязательности в конституционном судопроизводстве: участие в качестве стороны в конституционном судопроизводстве представителей государственных органов, чей долг – защищать Конституцию России и отсутствие в некоторых категориях дел спора и состязающихся сторон соответственно[1].

В издании 2003 г. приоритет отдавался традиционной трактовке принципа состязательности, хотя и упоминалось, что ряд авторов имеют иную точку зрения[2].

Н.В. Витрук в издании 1998 г. принцип состязательности рассмотрел исключительно с позиции гражданского процессуального права[3]. Во втором издании признается наличие специфических черт принципа состязательности в конституционном процессе[4].

Н.С. Райкова[5] делает попытку всестороннего анализа данного принципа, сравнивает его реализацию в гражданском, уголовном и конституционном процессах и выделяет следующие его особенности: участие органов государственной власти, чьи действия направлены к защите конституции, и чей интерес в процессе – процессуальный. Отсутствие спора между сторонами в некоторых процеду-

---

[1] *Федеральный* конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Комментарий. М.: Юрид. лит., 1996. 352 с.

[2] *Конституционный* судебный процесс / Отв. ред. М.С. Саликов. М.: НОРМА, 2003. 416 с.

[3] *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие для вузов. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998. 383 с.

[4] *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. 527 с.

[5] *Райкова Н.С.* Принцип состязательности и равноправия сторон в Конституционном Суде // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2 (Справочная система «Консультант»).

рах и, в ряде случаев, отсутствие процессуального противника заявителя[1]. Единственный вопрос в КС – вопрос права.

Ю.А. Курохтин предлагает рассматривать принцип состязательности применительно к каждой стадии разбирательства в Конституционном Суде с обращения в Суд и до вынесения итогового решения по делу[2]. В другой работе[3] он склоняется к тому, что конституционный процесс имеет больше оснований называться состязательным, кроме того, состязательность присуща конституционному процессу даже когда сторона в процессе одна.

А.А. Батяев в своем комментарии к ст. 35 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»[4] утверждает, что стороны в конституционном процессе состязаются, однако принцип состязательности реализуется кардинально иными способами, чем в гражданском или уголовном процессах.

Подводя итог, можно сделать несколько выводов: во-первых, подход к пониманию состязательности в конституционном процессе претерпел существенные изменения. Во-вторых, была признана специфика действия принципа состязательности применительно к конституционному процессу. В-третьих, единообразного понимания как самого принципа состязательности, так и его роли в конституционном процессе до сих пор не выработано, и это можно связать с отсутствием единообразного понимания сущности конституционного процесса.

---

[1] Данный вопрос является спорным, и Н.С. Райкова приводит мнения по нему. В частности, она ссылается на Т.Я. Хабриеву, которая считает, что в конституционном процессе противоборство сведено к минимуму, а также мнение В.А. Кряжкова, Л.В. Лазарева, которые считают, что в данном случае процесс состязательности исключается. Сама Н.С. Райкова придерживается мнения, что состязательность сохраняется и в этом случае.

[2] *Курохтин Ю.А.* Конституционно-правовое регулирование и реализация принципа состязательности судопроизводства в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 23.

[3] *Курохтин Ю.А.* Проблемы реализации принципа состязательности // Российская юстиция. 2007. № 3 (Справочная система «Консультант»).

[4] *Батяев А.А.* Комментарий к ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации». – Материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 15 апреля 2006 г. (Справочная система Консультант).

ПОНЯТИЕ ПРАВОВОЙ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.О. Кирюхин

Понятие «правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации» появилось в отечественном конституционном праве сравнительно недавно и введено в юридико-лексический оборот Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации». В юридической литературе эта проблема стала обсуждаться в конце 90-х годов прошлого столетия и до настоящего времени широко дискутируется в научной литературе, так как законодательное определение правовой позиции Конституционного Суда, её содержание и место в российской системе права отсутствуют.

Так, судья Конституционного Суда Российской Федерации, профессор Г.А. Гаджиев и С.Г. Пепеляев определяют правовую позицию Конституционного Суда РФ как «отношение суда к содержанию конституционной нормы в результате ее истолкования», «это, прежде всего, выявление тех многочисленных потенциальных возможностей, тех богатых юридическим содержанием пластов, которые в концентрированном виде содержатся в конституционных нормах»[1].

Профессор Н.В. Витрук считает, что под правовыми позициями Конституционного Суда РФ следует понимать правовые выводы и представления Конституционного Суда как результат толкования им норм Конституции и разъяснения смысла законов и иных нормативных актов в пределах своей компетенции, которые вносят ясность в конкретные конституционно-правовые ситуации и служат правовым основанием итоговых решений Конституционного Суда[2].

---

[1] *Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г.* Предприниматель – налогоплательщик – государство // Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М.: ФБК-ПРЕСС, 1998. С. 56, 64.

[2] *Витрук Н.В.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сборник докладов. М.: Центр Конституционных исследований МОНФ, 1999. С. 89–95.

Похожих идей, по нашему мнению, придерживается и О.Н. Кряжкова[1].

Е.В. Непомнящих понимает правовую позицию Конституционного Суда как «результат толкования им норм Конституции РФ или иных нормативно-правовых актов…»[2]

Интересным является мнение Н.С. Волковой о том, что «правовая позиция представляет собой результат деятельности Суда по осуществлению толкования конституционных положений и соотносимых правовых норм, отражающий аргументированные суждения и выводы Суда по конкретным конституционно-правовым проблемам»[3].

Известный конституционалист Л.В. Лазарев представляет правовую позицию Конституционного Суда РФ как «нормативно-интерпретационное установление, являющееся результатом судебного конституционного толкования, правовым основанием итогового вывода (решения) Конституционного Суда, имеющее общий и обязательный характер…»[4]

Таким образом, можно отметить не только различие в подходах к определению понятия «правовая позиция Конституционного Суда РФ», но и прийти к выводу, что они различаются по содержанию и по юридическим свойствам, которые авторы рассматривают, предлагая свои точки зрения. Представляется возможным объединить различные точки зрения в группы. Так, например, представителями одного направления, на наш взгляд, являются Г.А. Гаджиев, Н.В. Витрук, Л.В. Лазарев, полагаем, главной причиной сходства такого рода научных взглядов является их непосредственная деятельность, связанная с работой в суде. Остальные мнения не менее интересны, однако авторы предлагают более теоретизированные подходы, и это в целом не умаляет ценности их исследований.

---

[1] *Кряжкова О.Н.* Понятие и юридическая природа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: теоретические основы и практика реализации судами России. М.: Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления, 2006. С. 17–35.

[2] *Непомнящих Е.В.* Понятие правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2003. № 10. С. 57–60.

[3] *Волкова Н.С.* Приемы формирования правовой позиции Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 79–85.

[4] *Лазарев Л.В.* Глава III. Правовые позиции и решения Конституционного Суда России в их соотношении // Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Формула права, 2006. С. 54–72.

РОЛЬ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО КОНТРОЛЯ СТРАН СНГ В РАЗВИТИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Е.А. Потапова

Исследование решений органов конституционного контроля постсоветских стран в контексте развития избирательного законодательства представляет собой одну из актуальных проблем современной конституционной теории и практики.

Органы судебного конституционного контроля предусмотрены в большинстве стран – участниц СНГ, которые имеют возможность непосредственно влиять на развитие правовой системы постсоветских государств. Например, в Кыргызской Республике Конституционный Суд подтверждает выборы Президента, в Молдове Конституционный Суд подтверждает результаты выборов Парламента и Президента, а также результаты республиканского референдума, Конституционный Суд Грузии и Конституционный Совет РК рассматривает споры, связанные с конституционностью референдумов и выборов. Конституционный Суд Таджикистана рассматривает вопросы о соответствии Конституции выборов и референдумов. Споры, связанные с результатами выборов, за исключением споров, связанных с выборами органов местного самоуправления, в соответствии с Конституцией Республики Армения, решает Конституционный Суд. В других странах СНГ хотя не предусмотрено специальных процедур конституционного правосудия по контролю за выборами и референдумом, но они возможны вследствие проверки конституционности актов об их назначении[1].

О значимости решений органов конституционного контроля говорит систематическое обращение с запросами по важным проблемам избирательного права со стороны высших органов законодательной, исполнительной и судебной власти постсоветских государств.

Например, решения Конституционного Суда Российской Федерации составляют органичную часть избирательного права, так как

---

[1] *Митюков М.А.* Конституционные суды постсоветских государств: контроль за выборами и референдумом // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сборник докладов. 1999. С. 43.

фактически все основные моменты, связанные с избирательным правом, процедурой формирования выборных институтов публичной власти, защитой избирательных прав граждан и права на участие в референдуме, по которым найдены юридические мотивированные судебные решения, получили в дальнейшем законодательное закрепление. Это проявилось в новых редакциях законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации», законов субъектов о выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления[1]. Нельзя не согласиться с Ю.А. Веденеевым, который считает, что ни правотворчество, ни правоприменение, ни научные комментарии в области избирательного права немыслимы сейчас и в будущем без обращения к практике Конституционного Суда Российской Федерации, к его решениям и правовым позициям[2].

Конституционный Совет Республики Казахстан также активно учувствует в развитии избирательного законодательства, вырабатывая правовые позиции по каким-либо вопросам в этой сфере. За время своего существования Конституционный Совет принял достаточное количество нормативных постановлений, касающихся конституционно-правовых аспектов избирательного процесса. Они содержат обстоятельный и системный анализ принципов, общих положений и норм Конституции, имеют определяющее значение как для законодательного органа, так и для правоприменителей[3]. Конституционный контроль в странах СНГ является важным фактором стабильности и гарантией прогресса в развитии избирательного права.

---

[1] *Вешняков А.А.* Развитие избирательного права и законодательства: итоги и перспективы // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999). 2000. С. 5.

[2] *Веденеев Ю.А.* Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 51.

[3] *Омарханов К.А.* Роль Конституционного Совета Республики Казахстан в обеспечении конституционной законности в избирательном процессе // Конституционные права и свободы в ходе избирательного процесса: Сборник докладов. 2004. С. 16.

СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ РОССИИ И БЕЛАРУСИ

А.А. Мухин

Модели структурной организации конституционных судов России и Беларуси различны. Конституционный Суд России рассматривает и разрешает дела в пленарных заседаниях и заседаниях палат. Персональный состав палат определяется путем жеребьевки и не должен оставаться неизменным более чем три года. Решения Пленума и палат принимаются при наличии кворума и признаются в качестве решений Конституционного Суда Российской Федерации, обладающих равным юридическим значением. Такая модель структурной организации была установлена в результате модернизации законодательства о конституционном правосудии, что было обусловлено повышением пропускной способности Конституционного Суда[1].

Конституционный Суд Беларуси осуществляет правосудие в составе единой коллегии. Решения принимаются исключительно в пленарном заседании при наличии кворума. При этом организация деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь позволяет обеспечивать ему необходимую оперативность при рассмотрении дел ввиду отсутствия права граждан на непосредственное обращение в Конституционный Суд в порядке конкретного нормоконтроля.

Избрание должностных лиц осуществляется Конституционным Судом России самостоятельно в пленарном заседании, что обеспечивает дополнительные гарантии его независимости. Председатель Конституционного Суда Беларуси назначается Президентом с согласия Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь из числа судей сроком на пять лет. Заместитель Председателя избирается Конституционным Судом Республики Беларусь из состава судей по предложению Председателя Конституционного Суда.

---

[1] *Митюков М.А.* К истории учреждения палат Конституционного Суда // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8. С. 16.

Организационное, информационно-аналитическое и иное обеспечение деятельности конституционных судов России и Беларуси осуществляют их аппараты. В состав аппарата Конституционного Суда России входит Секретариат, который участвует в конституционном судопроизводстве, рассматривая в предварительном порядке поступающие в Конституционный Суд обращения. Он вправе возвращать заявителю обращение в случае, когда оно по форме не отвечает установленным законом требованиям. Аппарат Конституционного Суда Беларуси именуется секретариатом. Он наделен правом предварительного изучения предложений о проверке конституционности актов, но лишь для подготовки материалов дела к рассмотрению[1]. Решение о возврате заявителю обращения принимает Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь.

В целях оказания судьям конституционных судов России и Беларуси научно-консультационной помощи в подготовке вопросов к рассмотрению и для научной разработки отдельных правовых проблем при конституционных судах обеих стран созданы научно-консультативные советы. Они образуются из числа ученых, признанных специалистов в области права.

Для решения вопросов внутренней деятельности Конституционным Судом России могут проводиться рабочие совещания судей и создаваться постоянные и временные комиссии.

Таким образом, Конституционный Суд России имеет более сложную структурную организацию, чем Конституционный Суд Беларуси, что обусловлено объемом предоставленных суду полномочий и совокупностью субъектов, наделенных правом обращения в Конституционный Суд. В случае введения в Беларуси института конституционной жалобы неизбежно встанет вопрос о модернизации структуры и организации деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь, и одним из примеров для такой модернизации мог бы стать Конституционный Суд России.

---

[1] Статья 95 Регламента Конституционного Суда Республики Беларусь // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 80. 6/101.

О КРИТЕРИЯХ ДОПУСТИМОСТИ ОБРАЩЕНИЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ О ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

В.Ф. Прокофьев, А.В. Гусев

В случае нарушения прав и свобод граждан, при условии признания обращения заявителя допустимым, в рамках конституционного (уставного) контроля проводится проверка соответствия оспариваемого закона субъекта Российской Федерации, иного нормативно-правового акта субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. В этой связи не менее важным является соблюдение уполномоченными органами власти, должностными лицами, гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, объединениями граждан критериев допустимости запросов, ходатайств и жалоб, направляемых в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

В ходе анализа обозначаемых законами субъектов Российской Федерации критериев допустимости, предъявляемых к обращениям в конституционные (уставные) суды, установлено отсутствие в законах о конституционных судах Республики Дагестан и Республики Карелия требований к направляемым обращениям. Вместе с тем процесс систематизации критериев допустимости, регламентируемых четырнадцатью законами о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации, сосредоточен на обобщении соответствующих критериев по различным категориям дел, разрешаемых конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации в связи с запросами и ходатайствами о проверке соответствия региональным основным законам нормативных актов субъектов Российской Федерации, нарушающих права граждан, осуществлении официального толкования положений конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, затрагивающих правовой статус личности, и жалобами о защите прав граждан.

Как выяснилось, в законах о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации нет единой концепции о критериях допустимости, предъявляемых к обращениям. Однако в некоторых случаях все-таки наблюдалось сходство между отдельными

положениями рассмотренных законов. В целом же проанализированной сфере свойственна отрывочность, связанная с регламентированием тем или иным законом о конституционном (уставном) суде субъекта Российской Федерации критериев допустимости обращений лишь по отдельным категориям дел.

Классификацию критериев допустимости запросов, ходатайств и жалоб по делам о защите прав граждан целесообразно изложить в виде перечисления конкретных полномочий конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, реализуемых в связи с обеспечением правового статуса личности, отмечая при этом субъект Российской Федерации, законодательство которого предусматривает цитируемый элемент допустимости обращения.

1. Допустимость запроса, ходатайства, жалобы органов власти и должностных лиц о проверке соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закона субъекта Российской Федерации, иного нормативно-правового акта субъекта Российской Федерации, примененного или подлежащего применению в конкретном деле:

а) запрос допустим, если обратившееся в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации лицо считает оспариваемые нормативные акты не подлежащими действию из-за несоответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (Свердловская область, город федерального значения Санкт-Петербург);

б) запрос допустим, если заявитель считает оспариваемые нормативные акты не подлежащими действию вследствие неконституционности либо подлежащими действию вопреки официально принятому решению органов государственной власти субъекта Российской Федерации или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующих конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Республика Тыва, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, Калининградская область);

в) запрос допустим, если нормативный акт издан по вопросу, относящемуся к ведению органов государственной власти субъекта Российской Федерации, либо к совместному ведению Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, если в производстве

Конституционного Суда Российской Федерации не находятся дела по аналогичному запросу или им не было принято решение (Республика Адыгея, Республика Саха (Якутия), Чеченская Республика);

г) ходатайство, запрос допустимы, если возник спор о компетенции между органами государственной власти субъекта Российской Федерации, между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, связанный с проверкой соответствия конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации компетенции либо нормативно-правовых актов, указанных в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Бурятия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Чеченская Республика, Калининградская область);

д) ходатайство депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, жалоба должностного лица органа исполнительной власти о проверке конституционности актов правоприменительной практики органов исполнительной власти допустимы, если заявитель считает их результатом неконституционного истолкования нормативного акта либо применения не подлежащего применению нормативного акта (Республика Саха (Якутия)).

2. Допустимость запроса граждан и их объединений о проверке соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации закона субъекта Российской Федерации, иного нормативно-правового акта субъекта Российской Федерации, примененного или подлежащего применению в конкретном деле:

а) запрос допустим, если, по мнению граждан и их объединений, законом или иным нормативным актом органов государственной власти или местного самоуправления субъекта Российской Федерации нарушаются положения конституции (устава) субъекта Российской Федерации, гарантирующие их права и свободы (Республика Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская Республика);

б) запрос допустим, если граждане и их объединения обращались в соответствующие органы о восстановлении их нарушенного права и обращение не нашло своего разрешения (Республика Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская Республика);

в) запрос допустим, если поставленный вопрос не подведомствен судам общей юрисдикции и арбитражным судам (Республика Северная Осетия – Алания, Кабардино-Балкарская Республика).

3. Допустимость запроса о проверке соблюдения установленного порядка реализации инициативы проведения референдума субъекта Российской Федерации или местного референдума и конституционности вопросов, вынесенных на референдум:

а) запрос допустим, если комиссией референдума субъекта Российской Федерации или муниципальной комиссией референдума зарегистрирована инициатива проведения референдума (Республика Адыгея, Калининградская область);

б) запрос допустим, если имеется проект закона, нормативного акта или иных вопросов, выносимых на референдум (Республика Адыгея).

4. Допустимость жалобы на нарушение законом субъекта Российской Федерации, иным нормативно-правовым актом субъекта Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина:

а) жалоба допустима, если закон субъекта Российской Федерации, иной нормативно-правовой акт субъекта Российской Федерации затрагивает права и свободы человека и гражданина (Республика Адыгея, Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика);

б) жалоба допустима, если закон субъекта Российской Федерации, иной нормативно-правовой акт субъекта Российской Федерации применен или подлежит применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон субъекта Российской Федерации, иной нормативно-правовой акт субъекта Российской Федерации (Республика Адыгея, Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, город федерального значения Санкт-Петербург).

5. Допустимость запроса суда:

а) запрос суда допустим, если закон применен или подлежит, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле (Республика Адыгея, Республика Бурятия, Республика Коми, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания,

Республика Татарстан, Республика Тыва, Кабардино-Балкарская Республика);

б) запрос суда допустим, если закон или его отдельное положение, иной нормативно-правовой акт применен или подлежит, по мнению суда, мирового судьи, применению в рассматриваемом им конкретном деле (Республика Марий Эл);

в) запрос суда допустим, если, по мнению федеральных судов либо мировых судей, оспариваемые нормативные акты субъекта Российской Федерации не подлежат действию из-за несоответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (Калининградская область, Свердловская область).

6. Допустимость запроса о толковании основного закона субъекта Российской Федерации:

а) запрос допустим, если обнаружилась неопределенность в понимании положений основного закона субъекта Российской Федерации, которая может привести к незаконному осуществлению полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления или к принятию ими нормативно-правовых актов, не соответствующих конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (Республика Башкортостан);

б) запрос допустим, если неопределенность в понимании положения конституции (устава) субъекта Российской Федерации связана с конкретной правовой ситуацией (Республика Саха (Якутия));

в) запрос допустим, если поставленные в нем вопросы не могут быть разрешены конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации при рассмотрении дела о проверке конституционности конкретного нормативного правового акта (Республика Коми).

Вместе с тем Уставный суд Санкт-Петербурга в Постановлении от 20 октября 2004 г. пришел к выводу, что положения ст. 79 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» в той части, в какой данная норма в соответствии со смыслом, придаваемым ей законодателем, устанавливает, что граждане и их объединения вправе обжаловать на соответствие Уставу Санкт-Петербурга только законы Санкт-Петербурга, противоречит Уставу Санкт-Петербурга[1].

---

[1] *Постановление* Уставного суда Санкт-Петербурга от 20 октября 2004 г. по делу о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга положений ст. 79 Закона

Оспариваемая статья Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», в свою очередь, закрепила, что «жалоба граждан и их объединений в Уставный суд допустима, если требует проверки соответствия Уставу Санкт-Петербурга законов Санкт-Петербурга или их отдельных положений, примененных или подлежащих применению в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде, применявшем закон Санкт-Петербурга»[1].

Цитируемая статья содержит исчерпывающий перечень нормативных актов, законность которых может быть проверена Уставным судом Санкт-Петербурга. В соответствии же с Постановлением Уставного суда ст. 79 Закона «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» не соответствует п. 1 ст. 50 Устава Санкт-Петербурга, согласно которому «порядок создания, организации деятельности Уставного суда Санкт-Петербурга... рассмотрения Уставным судом Санкт-Петербурга вопросов, отнесенных к его компетенции, пересмотра решений Уставного суда Санкт-Петербурга... определяются законом Санкт-Петербурга в соответствии с настоящим Уставом»[2].

Из смысла правовой позиции Уставного суда Санкт-Петербурга вытекает, что граждане и их объединения вправе обжаловать в Уставный суд не только законы Санкт-Петербурга, но и подзаконные акты, а также акты органов местного самоуправления и все нормативные акты Санкт-Петербурга, затрагивающие порядок создания, организации деятельности Уставного суда Санкт-Петербурга, рассмотрения Уставным судом Санкт-Петербурга вопросов, отнесенных к его компетенции, пересмотра решений Уставного суда Санкт-Петербурга и др.

Парадоксально, но позиция Уставного суда на этот счет и сделанный автором вывод не согласуются с п. 5 ст. 50 Устава Санкт-Петербурга, исходя из которого, Уставный суд не компетентен

Санкт-Петербурга от 24 мая 2000 г. № 241–21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» по жалобе гражданина Юрия Павловича Сорокина и по жалобе гражданина Игоря Николаевича Половцева // [Электронный ресурс]: Официальный Интернет-сайт Уставного суда Санкт-Петербурга – http: // www.spbustavsud.ru/

[1] См. ст. 79 Закона Санкт-Петербурга от 5 июня 2000 г. № 241–21 «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» (ред. от 27.05.2005) // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2000. № 9.

[2] *Пункт* 1 ст. 50 Устава Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. (ред. от 20.11.2006) // Вестник администрации Санкт-Петербурга. 1998. № 4.

принимать к производству жалобы граждан о соответствии Уставу Санкт-Петербурга законов Санкт-Петербурга, устанавливающих порядок формирования, деятельности, полномочия Уставного суда Санкт-Петербурга, судей Уставного суда[1]. Обратим внимание также и на тот факт, что приведенная норма Устава Санкт-Петербурга не упоминает общественные объединения как заявителей, имеющих в соответствии с Законом «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» право подавать индивидуальные и коллективные жалобы в Уставный суд Санкт-Петербурга. Отсюда следует, что нормы Устава Санкт-Петербурга о праве граждан обжаловать в Уставный суд не только законы Санкт-Петербурга до сих пор применяются на практике вразрез с правовыми позициями Уставного суда Санкт-Петербурга.

Заметим, что Закон «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» был принят в соответствии с Уставом Санкт-Петербурга, но и в нем нет расширенного перечня нормативных актов, законность которых может быть оспорена гражданами и их объединениями посредством подачи в Уставный суд Санкт-Петербурга индивидуальной или коллективной жалобы. Следовательно, в настоящий момент в Уставе Санкт-Петербурга и Законе «Об Уставном суде Санкт-Петербурга» до сего дня не учтено Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 20 октября 2004 г. Но это теоретически. На практике граждане Санкт-Петербурга направляют в Уставный суд жалобы о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга, к примеру, актов органов местного самоуправления.

Так, в Уставный суд Санкт-Петербурга обратился гражданин И.Н. Финоченко с жалобой о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений Правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в Ленинграде, утвержденных решением Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета народных депутатов и Президиума Ленинградского областного совета профессиональных союзов от 7 сентября 1987 г. № 712/6, и отдельных положений Закона Санкт-Петербурга от 4 июля 2001 г. № 572-73 «О жилищной политике Санкт-Петербурга».

Решением Уставного суда Санкт-Петербурга оспариваемые заявителем положения признаны не соответствующими Уставу Санкт-

---

[1] *Пункт* 5 ст. 50 Устава Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. (ред. от 20.11.2005) // Вестник администрации Санкт-Петербурга. 1998. № 4.

Петербурга, его п. 1 ст. 3, в той части, в какой положения п. 16 Правил содержат указание на наличие постоянной прописки (условия признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий), а также в том их значении, какое при применении на практике положений п. 16 придается им в части требования наличия у граждан регистрации по месту жительства (условия признания их нуждающимися в улучшении жилищных условий)[1].

Думается, что современная система критериев допустимости обращений в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации должна быть усовершенствована. Законодательство субъектов Российской Федерации регулирует критерии допустимости запросов, ходатайств и жалоб не ко всем категориям дел (споров), рассматриваемых конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации. Многие из представленных выше критериев допустимости обращений слишком сложны и загружены ненужными нюансами. Для простого гражданина, не обладающего достаточным уровнем правосознания, может оказаться непонятной сущность общеобязательных критериев допустимости, например, к запросу о проверке соответствия конституции (уставу) субъекта Российской Федерации постановления органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, нарушающего, по мнению заявителя, его конституционные права и свободы. При установлении несоответствия запроса гражданина обозначаемым критериям допустимости конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации будет вынесено определение об отказе в принятии обращения к рассмотрению.

Требуется разработка универсальной и концептуально обоснованной идеи по установлению во всех законах о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации единого подхода к перечню критериев допустимости обращений органов власти,

---

[1] *Постановление* Уставного суда Санкт-Петербурга от 19 июля 2004 г. № 035-П по делу о проверке соответствия Уставу Санкт-Петербурга отдельных положений Правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений в Ленинграде, утвержденных решением Исполнительного комитета Ленинградского городского Совета народных депутатов и Президиума Ленинградского областного Совета профессиональных союзов от 7 сентября 1987 г. № 712/6, и отдельных положений Закона Санкт-Петербурга от 4 июля 2001 г. № 572–73 «О жилищной политике Санкт-Петербурга» // [Электронный ресурс]: Официальный Интернет-сайт Уставного суда Санкт-Петербурга – http: // www.spbustavsud.ru/

должностных лиц, граждан, их объединений. Целесообразно принять Федеральный закон «О полномочиях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» для учреждения общего для всех субъектов Федерации механизма конституционного (уставного) контроля и упрочения региональной конституционной (уставной) системы правосудия.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ И ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

К.И. Терехов

Право обладает определенным качеством, выраженным в его принципах, которые основаны на ценностях уважения человеческого достоинства, правового государства и соблюдения прав человека. Закон является внешним выражением прав и должен адекватно выражать его. При реализации данного требования закон является «правовым» и наоборот. При осуществлении правосудия суды имеют возможность и обязаны использовать конкретные критерии для квалификации закона как «правового». Этот вывод в полной мере относится и к конституционному правосудию.

Таким критерием выступает Конституция России, признающая и гарантирующая права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, которые являются составной частью правовой системы. Чтобы использовать Конституцию РФ в качестве такого инструмента, необходимо выявить конституционно-правовое содержание ее принципов и норм. Для этого Конституционный Суд РФ использует международное право вообще и в частности практику применения Европейским судом по правам человека (далее – Европейский суд) Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция).

Так, например, в Постановлении от 20.11.2007[1] Конституционный Суд РФ в мотивировочной части не просто сослался на прак-

---

[1] *Постановление* Конституционного Суда РФ от 20.11.2007 № 13-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 402, 433, 437, 438, 439, 441, 444 и 445 УПК РФ в связи с жалобами граждан С.Г. Абламского, О.Б. Лобашовой и В.К. Матвеева» // Российская газета. 2007. № 266. 28 нояб.

тику Европейского суда, а сделал вывод на ее основе. В аналогичном качестве Конституционный Суд РФ применяет и десятки других постановлений Европейского суда[1], ссылаясь на них в мотивировочной части своих решений. В ряде решений Конституционного Суда РФ нормы Конвенции в их интерпретации Европейским судом вынесены в резолютивную часть решения.

Конституционный Суд РФ не просто применяет Конвенцию, свободно ее толкуя, а применяет ее так, как она понимается в практике Европейского суда. Существует и определенная непоследовательность применения Конвенции в практике Конституционного Суда РФ, на которую указывает, в частности, Р.Е. Качанов, но выявленные недочеты носят исключительный характер. Несмотря на то, что ссылки Конституционного Суда РФ на постановления Европейского суда носят дополнительный (факультативный) характер, влияние практики Европейского суда, основанной на Конвенции, носит и должно носить фундаментальный характер в том смысле, что содержание норм Конституции РФ и основанных на ней законов во многом определяется Конвенцией.

Интерес представляет и то, что решения Конституционного Суда РФ оказывают определенное влияние на решения Европейского суда. Так, в решении по делу «Артемов против России» обжаловался отказ в регистрации в качестве политической партии объединения, открыто связывающего себя с определенной национальностью. Европейский суд указал, что Конституционный Суд РФ обстоятельно изложил мотивы для вывода о том, что в современной России было бы опасно допускать на выборах соперничество политических партий, основанных на национальном или религиозном признаке. С учетом принципа уважения особенностей избирательных систем Европейский суд не находит эти мотивы произвольными или необоснованными. Вмешательство, таким образом, было соразмерным преследуемым законным целям. Жалоба признана явно необоснованной.

---

[1] См., напр.: *Постановление* Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 № 11-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 5; *Постановление* Конституционного Суда РФ от 28.06.2007 № 8-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4; *Постановление* Конституционного Суда РФ от 16.05.2007 № 6-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3; *Постановление* Конституционного Суда РФ от 05.02.2007 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 3; *Постановление* Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 № 7-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 4 и др.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ В США

Е.В. Болдырева

Для англосаксонской правовой семьи, в которую входит правовая система США, важнейшим источником права является судебный прецедент. Именно ему обязан своим возникновением судебный конституционный контроль в Америке[1]. В качестве правовой основы американского конституционного правосудия как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации можно выделить ряд прецедентных решений Верховного суда США и верховных судов отдельных штатов[2]. Так, имеют значение решения суда Нью-Джерси 1780 г. по делу Holmes v. Walton[3], суда Виргинии 1782 г. по делу Commonwealth v. Caton[4], суда штата Род-Айленд 1786 г. по делу Trevet v. Weedon[5], суда Северной Каролины 1787 г. по делу Bayard v. Singleton[6]. Однако развернутое обоснование институт конституционного контроля получил в решении Верховного суда США по делу Marbury v. Madison[7]. Именно это дело положило начало признанию конституционного контроля нормальным и обычным направлением деятельности судов. Затем сфера конституционного контроля была расширена рядом других решений Верховного Суда США. Так, на основе прецедентного решения по делу Baker v. Carr[8] конституционному контролю стал подвергаться порядок формирования избирательных округов. Источниками института конституционного контроля являются дела, рассмотренные Верховным Судом США и на-

---

[1] См.: *Овсепян Ж.И.* Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону, 1992. С. 4; *Евдокимов В.Б.* Конституционное судопроизводство в США. Екатеринбург, 1996. С. 24.

[2] См.: *Овсепян Ж.И.* Правовая защита конституций. Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Ростов-на-Дону, 1992. С. 50.

[3] См.: *Нудель М.А.* Конституционный контроль в капиталистических государствах. М., 1968. С. 18.

[4] See: *Cox A.* The Court and the Constitution. Boston, 1987. P. 55.

[5] См.: *Бойченко Г.Г.* Конституция Соединенных Штатов Америки. Толкование и применение в эпоху империализма. М., 1959. С. 56.

[6] См.: *Евдокимов В.Б.* Конституционное судопроизводство в США. Екатеринбург, 1996. С. 11.

[7] 5 U.S. 137 (1803).

[8] 369 U.S. 186 (1962).

правленные на отмену нормативных актов исполнительной власти. В частности, это дела Youngstown Sheet and Tube v. Sawyer[1] и United States v. Nixon[2]. Нередко суды могут отказать в рассмотрении дела о конституционности акта, прикрываясь доктриной «политического вопроса». Именно Верховный Суд США определил критерии, на основе которых ситуация будет считаться политической, а не судебной в своих решениях по делам Coleman v. Miller[3], Luther v. Borden[4], Powell v. Mc. Cormack[5] и Goldwater v. Carter[6].

В Конституции США право судов осуществлять конституционный контроль прямо не отражено. Косвенно данное право подтверждается ст. VI Конституции США, которая обязывает судей штатов применять федеральную конституцию в случае противоречия ей нормативно-правовых актов. Между тем в конституциях отдельных штатов (Огайо, Техас, Виргиния и др.) конституционный контроль упоминается среди прочих полномочий верховного суда субъекта федерации[7].

В региональных конституциях также закреплены вопросы организации и компетенции судов штатов, которые одновременно являются и судами общей юрисдикции, и органами конституционного контроля. Конституционные положения о судебной системе каждого из штатов развиваются в статутах[8]. В некоторых штатах приняты правила поведения для судей, закрепляющие и раскрывающие принципы их деятельности[9]. Высшие судебные инстанции штатов утверждают свои регламенты[10].

---

[1] 343 U.S. 579 (1952).

[2] 418 U.S. 683 (1974).

[3] U.S. 433 (1939).

[4] 48 U.S. (7 How) 1 (1849).

[5] 395 U.S. 486 (1969).

[6] 444 U.S. 996 (1979).

[7] See: Section 1 Article VI Constitution of Virginia of 1776 // www. findlaw.com.

[8] See: The Code of Alabama 1975 (Title 12 Courts) // www.legislature.state. al.us; Alaska Statutes (Title 22 Judiciary) www. findlaw.com; The Vermont Statutes (Title 4 Judiciary) // www.leg.state.vt.us; Arizona Reversed Statutes (Title 12 Courts and Proceedings) // www.azleg.state.az.us.

[9] See: Code of Judicial Conduct (West Virginia), effective January 1, 1993 // www.state.wv.us.

[10] Rules of the Supreme court of the state of Tennessee, effective January 28, 1981 // www.tsc.state.tn.us; Local Court Rules of the Superior Court of the state of Washington, effective September 1, 2007 // www.co.san-juan.wa.us.

К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЙ ХАРАКТЕРИСТИКЕ НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Е.Б. Романов

Системно-структурный анализ конституционно-правовой материи в контексте предметной и методологической характеристик позволяет охватить предельно широкий круг вопросов, затрагивающих по сути многочисленные аспекты и науки, и изучаемой ею отрасли, увидеть эти вопросы в правовом и доктринальном выражении и, таким образом, провести разностороннее исследование о науке современного российского конституционного права.

Наука конституционного права имеет своим предметом изучение отрасли конституционного права. Однако наука содержательнее изучаемой ею одноименной отрасли права; в ее задачу входят обоснование особенностей самой отрасли, ее места в правовой системе, разработка понятийного аппарата, исследование национальных источников конституционного права в сопоставлении с зарубежными аналогами, оценка действенности конституционно-правовых институтов.

Наука конституционного права должна предлагать властным структурам государства модель оптимальных норм права. На основе таких норм должны возникать и функционировать государственно-правовые отношения[1]. Не случайно В.С. Соловьев писал, что «всякая... теория, объясняя свой предмет в его настоящем виде, должна открывать для него широкие горизонты будущего»[2].

Наука конституционного права подчиняется соответствующим методологическим правилам, которые до сих пор остаются неразработанной областью конституционного права. Объяснения такому положению имеются. Еще в начале XX в. Г.Ф. Шершеневич писал: «Сознание приемов творения всегда следует за самим творчеством и потому внимание к методологии выдвигается всегда поздно, когда наука уже дала значительные результаты»[3]. Все изложенное

---

[1] *Коваленко А.И.* Наука государственного конституционного права Российской Федерации. М., 1995. С. 4.

[2] *Соловьев В.С.* Соч.: В 2 т. М., 1988. Т. 2. С. 353.

[3] *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права: Учеб. пособие: В 2 т. М., 1995. Т. 2. Вып. 2–4. С. 327.

более чем актуально для науки конституционного права с учетом ее фундаментального положения в системе российского права. Наука стремится добыть новые знания в области конституционного права, ей присущ исследовательский характер изложения материала. Методика научных исследований должна быть адекватна высокому уровню правовой науки и сложноорганизованным объектам ее изучения. Огромный массив научной информации тем не менее часто не дает понимания исследуемых процессов и тем более возможностей их прогноза. Неоднозначность подобной ситуации была отмечена отечественными учеными: «...особенности современного развития науки вынуждают обратить внимание на проблему методологического объединения знания и на способы свертывания научной информации, содержащейся в чрезвычайно разветвленной и полиморфной системе современной науки»[1]. Значит, нужны новые подходы, новые методы исследований, способные в определенной степени упорядочить научное знание.

НЕЗАВИСИМОСТЬ В СИСТЕМЕ КАТЕГОРИЙ НАУКИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Л.Ю. Рагозина

Независимость в науке конституционного права означает состояние лица, которое исключает воздействие кого бы то ни было на осуществление им своей деятельности. Содержание независимости обусловлено тем объектом, элементом содержания которого она является: государственный суверенитет либо правовой статус некоторых государственных органов и должностных лиц: судей, Центрального Банка Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и др.

Следует подчеркнуть, что мы рассматриваем независимость исключительно в относительном состоянии, поскольку она ограничи-

---

[1] *Мамчур Е.А., Овчинников Н.Ф., Уемов А.И.* Принцип простоты и меры сложности. М., 1989. С. 4.

вается объективными условиями своего существования, а абсолютная независимость лишь абстракция. Поэтому в любой независимости присутствует внутренняя зависимость.

Независимость как элемент государственного суверенитета является таким состоянием государства, которое исключает воздействие других стран, межгосударственных объединений и международных организаций на формирование и осуществление им своей власти, сообразуясь с собственными потребностями и представлениями, в пределах собственной территории и на международной арене.

В современном мире международные связи различных стран становятся все более тесными: на суверенитет государства влияют факторы экономических и политических отношений, экологической безопасности и др. Однако такие ограничения не умаляют независимость государства. Напротив, благодаря им она утверждается, так как ограничения осуществляются исключительно на добровольной основе. Кроме того, никто не вправе вмешиваться в действия государства внутри его границ.

Для судей независимость – одна из важнейших гарантий их деятельности, посредством её обеспечивается самостоятельность судебной власти. Независимость судьи означает такое его положение (состояние), которое не допускает воздействия кого бы то ни было на объективное и беспристрастное осуществление им правосудия. Независимость судей обеспечивается системой правовых мер и условий, закрепленных в Конституции РФ и законах, среди них: осуществление правосудия в установленных законом процессуальных формах, порядок назначения судей, предоставление судье материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу, несменяемость и неприкосновенность судей, система органов судейского сообщества и др.

Применительно к государственным органам власти независимость выступает одной из гарантий их деятельности, поэтому является неотъемлемым элементом содержания правового статуса таких органов. Независимость государственных органов власти состоит в их неподотчетности кому бы то ни было при осуществлении возложенных на них задач и функций государства. Такая независимость является средством обеспечения свободы их деятельности.

Независимость государственных органов власти может быть разделена на три вида: организационная, функциональная и личная. Организационная независимость означает, что независимый государственный орган власти не принадлежит ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти. Функциональная независимость состоит в том, что независимый государственный орган власти должен быть свободен от любого внешнего давления в толковании своей компетенции, в использовании своих полномочий и формулировании своих решений. Личная независимость заключается в том, что независимый государственный орган власти назначается только на определенный период времени. Срок его работы обязательно закреплен в законе. Досрочное освобождение от должности осуществляется лишь по определенным в законе основаниям.

ПОНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ

Ю.В. Сычева

В политических системах различных стран политические партии занимают одно из важнейших мест. Сам термин «партия» означает группу единомышленников, имеющих одну общую цель. Американский политолог Дж. Ла Паламбара указал на четыре образующих партию признака: 1) любая партия есть носитель идеологии или, по меньшей мере, особого видения мира и человека; 2) партия – организация, т.е. длительное объединение людей на самых разных уровнях политики – от местного до международного; 3) цель партии – завоевание и осуществление власти; 4) каждая партия стремится обеспечить себе поддержку народа – от голосования за нее до активного членства[1].

Политическая партия представляет собой довольно сложный организм, в котором переплетаются политические идеи, программы, лидерские устремления, оценки происходящих событий, взаимоотношения с другими фигурантами политического поля и многое другое.

---

[1] *Политология*: Краткий энциклопедический словарь-справочник. Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. С. 354.

Автор классического исследования о партиях Морис Дюверже считает политические партии объективно необходимым атрибутом современной демократии. Для Дюверже политические партии выступают инструментом выражения, формирования и представительства общественного мнения, средством политического самоопределения граждан и субъектом ответственности власти перед ними[1].

Немаловажным является и тот факт, что степень правового регулирования политических партий и его характер далеко не одинаковы в разных странах. Так, определение партии содержится не во всех законах о партиях, а имеющиеся определения неполны и не во всем совпадают.

Основы статуса партии в Конституции Франции содержатся в одной довольно краткой статье. Она устанавливает принципы создания и деятельности партий; направление деятельности партий; ограничения, связанные с их структурой и деятельностью. Специального закона о политических партиях во Франции нет, их создание и деятельность регулируются законами об ассоциациях 1901 и 1971 гг.

Правовое положение политических партий регулируется Основным законом Германии более полно, чем во Франции. Кроме того, в Германии действует очень детальный закон о политических партиях 1967 г., неоднократно пересматривавшийся. В нем дается определение партии, согласно которому партия – это объединение граждан, длительное время оказывающее влияние на формирование политической воли народа, выдвигающее кандидатов в представительные органы федерации или земли.

В России ФЗ «О политических партиях» определяет партию как общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В заключение хотелось бы отметить, что в российском законе о партиях минимальная численность партии должна составлять 50 тыс. членов. В законе о партиях ФРГ есть требование о наличии

---

[1] *Дюверже М.* Политические партии. М., 2002. С. 11.

у партии определенной численности, подтверждающей серьезность ее намерений, но сама эта численность не определена. Немецкий законодатель считает, что численность партий должна быть такой, чтобы «объединение участвовало по собственной инициативе в процессе политического волеобразования, а не было бы полностью подчинено воле какой-либо иной группировки[1]. Отечественный законодатель вынужден регламентировать даже мелкие детали, касающиеся деятельности политической партии. Вызвано это тем, что в нашем государстве не сформирован еще тот уровень гражданской и правовой культуры населения, на котором возможно было бы самостоятельное установление институтами гражданского общества цивилизованных правил участия в политической жизни страны.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СМЫСЛ ПОНЯТИЯ «СОЦИАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВО»

А.В. Сигарев

Содержащееся в ст. 7 Конституции РФ понятие «социальное государство» является одним из самых сложных для научного осмысления. Ему посвящено множество статей, диссертаций, монографий, оно фигурирует во многих решениях Конституционного Суда РФ, но ясности в его трактовке существенно не прибавляется.

Социальное государство – это очень общее понятие, из которого сложно вывести какое-то определенное правовое содержание. Понятно, что речь идет о государстве, в котором гражданам обеспечивается уровень жизни, достаточный для удовлетворения физических и духовных потребностей современного человека, однако такой формулировки недостаточно.

Сама Конституция РФ не дает ответа о сущности социального государства. Анализ соответствующих конституционных норм позволяет сделать вывод лишь о признании значимости социальной проблематики, о возведении ее в ранг конституционных ценностей.

---

[1] *Лапаева В.В.* Законодательное требование к численности политической партии как ограничение конституционного права на объединение // Журнал российского права. 2007. № 9. С. 25–34.

Обращение к материалам Конституционного совещания с целью понять, какой смысл в понятие «социальное государство» вкладывали авторы Конституции, не дает результата. В 1993 г. у них и не могло быть сколько-нибудь ясного представления о целях, задачах, формах и методах социальной политики. Статья о социальном государстве была введена прежде всего в целях нахождения «идеологического баланса» Конституции, чтобы некоторым образом скорректировать ее либерально-индивидуалистическую направленность.

Таким образом, положения Конституции РФ о социальном государстве и взаимосвязанные с ними положения о социальных правах граждан следует рассматривать *не как ответ на вопрос о сущности социального государства, а как постановку этого вопроса.* Конституция говорит, что Россия должна быть социальным государством, но в чем конкретно это должно выражаться – ответ на этот вопрос находится вне Конституции.

Отвечая на вопрос о том, что такое социальное государство, можно пойти двумя путями. Во-первых, можно попытаться дать теоретическое определение – с точки зрения целей, направлений деятельности, функций. Во-вторых, можно попытаться сформировать набор конкретных критериев (показателей) «социальности» государства – размер зарплат, пенсий, пособий и т.д. Думается, что в любом случае попытка дать исчерпывающее определение социального государства не будет иметь успеха. Дело в том, что социальная политика, являющаяся содержанием деятельности социального государства, *изменчива*, она зависит от множества факторов.

Поэтому представляется более перспективной иная постановка вопроса: *не о сущности социального государства, а о механизмах формирования социальной политики государства.* Образно говоря, социальное государство – это определенный «стиль» принятия решений, при котором приоритетное внимание уделяется качеству жизни человека и общества. Социальный императив оказывается «встроенным» во все процедуры принятия решений.

Такой подход позволяет ввести эту проблему в русло конституционно-правовой науки и связать ее с множеством других конституционно-правовых проблем: эффективность законодательного процесса; взаимодействие законодательной и исполнительной власти; участие общественных институтов в принятии государственных решений; взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления и т.д.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что проблема социального государства не должна оставаться «на обочине» конституционного права, где-то на границе с философией. При правильной постановке вопроса она имеет непосредственную связь с традиционно рассматриваемыми в конституционно-правовой науке проблемами.

ДИСКУССИИ О ВЗАИМООТНОШЕНИЯХ ПРЕЗИДЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ НА НАЧАЛЬНЫХ ЭТАПАХ РАБОТЫ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ

А.Г. Мельник

Вопрос об учреждении поста Президента в России уже на первых заседаниях Конституционной комиссии (далее – КК) фактически не стоял. Главным было определение конституционно-правового статуса главы государства, особенно в части его взаимоотношений с исполнительной властью.

Начало дискуссии было положено на первом пленарном заседании КК, проходившем 31 августа 1990 г., Е.А. Амбарцумовым, координатором комиссии «Основы конституционного строя Российской Федерации». Е.А. Амбарцумов отметил, что на заседании подкомиссии ее члены не пришли к единому мнению. Одни предлагали говорить просто о «главе государства», другие пришли к выводу о том, что президент должен возглавлять исполнительную власть, с тем чтобы правительство не противостояло ему, а являлось ему подконтрольным и предлагалось им.

Л.Б. Волков предложил вариант парламентской республики. Однако такая позиция не нашла поддержки в рядах членов КК и была воспринята крайне критично. По мнению В.Д. Зорькина, парламентская республика заведет Россию в тупик. России предпочтителен вариант настоящей президентской власти североамериканского типа на основе взаимного уравновешивания властей – законодательной и исполнительной, системы сдержек и противовесов. Соглашаясь с профессором В.Д. Зорькиным, А.Е. Шабад отметил,

что для России более подходит французский вариант формы правления, где президент не совмещает функции главы государства и главы исполнительной власти.

В результате проведенной дискуссии Рабочей группой КК были разработаны «Основные принципы конституционного строя РФ»[1]. Согласно указанным принципам в полномочия президента республики входит представление парламенту (после консультации с парламентскими группами и фракциями) кандидатуры главы Федерального правительства, а также принятие отставки правительства в случаях, предусмотренных Конституцией республики.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что на начальном этапе работы КК ее члены придерживались мнения о необходимости сильной эффективной власти. Президент, опирающийся на доверие народа, рассматривался не только как глава государства исполнительной власти (администрации), но и как институт, соединяющий все три ветви власти (американская модель). Однако подходящей представлялась и французская модель, где президент является главой государства, в полномочия которого входит формирование правительства[2].

Первый этап работы КК завершился проектом Конституции РФ, явившимся показателем того, что члены КК так и не смогли прийти к единому мнению по вопросу о взаимоотношении президента и правительства. Проект включил в себя два альтернативных подхода:

1. «Президентская республика» – предусматривал соединение функции главы государства и главы исполнительной власти – ст. 5.3.1 (а). 2. «Ответственное перед парламентом правительство» – устанавливало, что Президент Федерации является только главой государства – ст. 5.3.1 (б). Исполнительную власть осуществляет Правительство РФ, ответственное перед Парламентом РФ[3].

---

[1] *Мегаполис*-экспресс. 1990. 13 сент. № 20; 27 сент. № 22.

[2] Такая позиция совпадала и с общественным мнением. По результатам опроса общественного мнения, проведенного ВЦИОМ в сентябре 1990 г., на вопрос о том, должен ли президент РФ непосредственно возглавлять правительство, положительно ответили 13,7%, отрицательно – 56,8%, затруднились ответить – 27,3%.

[3] *Конституционный* вестник. 1990. № 3. С. 55.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.Н. Отмахова

Совету Безопасности Российской Федерации в 2007 г. исполнилось 15 лет. За годы работы данный орган зарекомендовал себя важным институтом президентской власти.

Конституционный характер Совета Безопасности определяется не только тем, что он назван в Конституции Российской Федерации, возглавляется и формируется главой государства – Президентом, но и тем, что прямым предназначением этого органа является обеспечение условий для реализации прав и свобод человека и гражданина, охрана суверенитета Российской Федерации, её независимости и государственной целостности (ст. 80, 85–88 Конституции Российской Федерации)[1].

Изменения состава, функций и полномочий Совета Безопасности РФ, происшедшие за это время, детерминированы развитием нашего государства, разработкой и принятием Конституции Российской Федерации 1993 г.

В настоящее время конституционно-правовое положение Совета Безопасности Российской Федерации установлено Конституцией РФ, в соответствии с которой «Президент формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом» (п. «ж» ст. 83). Еще до принятия Конституции РФ Законом РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» был определен статус Совета Безопасности и положение ст. 13 сохранено всеми последующими редакциями Закона: «Совет Безопасности Российской Федерации является конституционным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации в области обеспечения безопасности»[2]. В соответствии с

---

[1] См.: *Митюков М.А.* Совет Безопасности Российской Федерации: становление и развитие правового статуса // Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации. Вып. 2: Матер. науч. совета при Совете Безопасности Российской Федерации (октябрь 1995 г. – декабрь 1997 г.). М.: Юрид. лит., 1998. С. 16.

[2] *Закон* РФ от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (в ред. Закона РФ от 25.12.1992 № 425-1, Указа Президента РФ от 24.12.1993 № 2288, Федеральных законов от 25.07.2002 № 116-ФЗ, от 07.03.2005 № 15-ФЗ, от 25.07.2006 № 128-ФЗ,

Конституцией РФ и Законом РФ «О безопасности» этот конституционный орган осуществляет подготовку решений Президента в области обеспечения безопасности, рассматривает вопросы внутренней, внешней и военной политики Российской Федерации в данной сфере, стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической и иных видов безопасности, охраны здоровья населения, вопросы прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, а также решает задачи в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства, определенные Концепцией национальной безопасности Российской Федерации[1]. Конкретные задачи Совета Безопасности, его функции, состав, порядок формирования и работы, полномочия Секретаря Совета Безопасности, вопросы организации межведомственных комиссий Совета Безопасности, обеспечения его деятельности определяются положениями о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации[2].

Таким образом, конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации определяется направленностью деятельности Совета Безопасности на обеспечение безопасности экономической, социальной, правовой, политической, духовной основ конституционного строя России; закреплением его в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

По мнению автора, с учетом важности обеспечения безопасности необходимо для повышения эффективности данного вида государственной деятельности принять новую редакцию закона «О безопасности», придав ему статус Федерального конституционного закона.

от 02.03.2007 № 24-ФЗ) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769; 1993. № 2. Ст. 77; САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5086; СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3427; Российская газета. 2007. 6 марта.

[1] См.: *Указ* Президента РФ от 10.01.2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

[2] См.: *Указ* Президента РФ от 07.06.2004 г. № 726 (ред. от 25.07.2006 № 763) «Об утверждении положений о Совете Безопасности Российской Федерации и аппарате Совета Безопасности Российской Федерации, а также об изменении и признании утратившими силу отдельных актов Президента Российской Федерации»; *Указ* Президента РФ от 28.10.2005 г. № 1244 (ред. от 12.06.2006 № 601) «О межведомственных комиссиях Совета Безопасности Российской Федерации»; *Указ* Президента РФ от 19.02.2005 г. № 182 «О совершенствовании деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации».

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЪЕДИНЕНИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Носкова

Конституционная норма, предусматривающая возможность принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Федерации, является основополагающей. До сравнительно недавнего времени отсутствовал федеральный конституционный закон, который урегулировал бы порядок образования в составе Российской Федерации нового субъекта. В соответствии с ч. 2 ст. 65 Конституции РФ был принят ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», и с этого момента пробел по этому вопросу был устранен.

Образование субъектов Российской Федерации потенциально может осуществляться в следующих формах: объединение двух и более субъектов; разделение на два и более новых субъекта; выделение одного субъекта из состава другого. Но в настоящее время, согласно ст. 5 ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», возможна реализация такой формы, как образование только по первому варианту, то есть иная процедура образования, кроме как путем объединения двух и более граничащих между собой субъектов, не предусмотрена. Тем самым существование единственной формы образования нового субъекта направлено лишь на укрупнение субъектов Российской Федерации. Это состояние законодательства ограничивает права населения, проживающего в субъектах Российской Федерации, на образование новых субъектов на базе имеющихся. Однако, учитывая наличие самого большого числа субъектов из всех федераций мира, проблемы экономического отставания некоторых субъектов Российской Федерации, а кроме этого, и существования опасности сепаратизма, который является следствием многообразности Российской Федерации, такая позиция законодателя становится понятной. Вместе с тем отсутствие юридической возможности разделения субъектов может негативно

сказаться на проблемах межнациональных отношений. В данном случае показателен исторический опыт разделения Чечено-Ингушетии на два субъекта Федерации. В силу обострившихся внутренних проблем данной территории принятое решение предотвратило конфликт между чеченцами и ингушами.

Поэтому следует серьезно задуматься о конституционности такой позиции законодателя, хотя она вполне адекватно отражает концепцию централизации и укрепления единства Федерации, проводимую в современной России[1].

Продолжая тему ограничения прав субъектов Федерации, следует отметить еще один важный момент: согласно ст. 5 рассматриваемого Закона образование нового субъекта может повлечь прекращение существования либо обоих объединяемых субъектов, либо одного из них. То есть в данном случае может произойти присоединение территории одного субъекта к территории другого субъекта, что, в свою очередь, противоречит легальному смыслу понятия «образование нового субъекта», так как закон формально регламентирует лишь процедуру объединения субъектов.

Но тем не менее, несмотря на наличие некоторых недоработок, следует все же отметить необходимость и своевременность принятия данного Федерального конституционного закона, как и то, что сам по себе он не решит всех актуальных проблем государственного строительства современной России.

В процессе объединения субъектов важным фактором является признание уникальности и своеобразие каждого субъекта Федерации. Это требует учета целой системы сложных политико-экономических, географических и национальных факторов[2].

---

[1] *Усс А.В., Безруков А.В., Кондрашев А.А.* Проблемы образования субъектов Российской Федерации и изменения их конституционно-правового статуса в контексте перспектив российского федерализма // Журнал российского права. 2004. № 7. С. 15–29.

[2] *Юсубов Э.С.* Объединение субъектов Российской Федерации как новая модель развития федеративных отношений // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. статей. Ч. 23 / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2005. 302 с.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ, ВЫНОСИМЫХ НА РЕФЕРЕНДУМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н.В. Атанова

В мировой политической и государственно-правовой теории и практике референдум выступает в качестве высшей формы народовластия. Однако «без использования правовых механизмов, сдерживающих произвольное применение института референдума, стирается грань между прямой демократией и популизмом, что грозит дезорганизацией общества»[1]. Одним из законодательных ограничений референдума является сокращение круга его вопросов. ФКЗ «О референдуме РФ» 2004 г.[2] в качестве предмета референдума РФ устанавливает: проект новой Конституции России; проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором РФ; вопросы, отнесенные Конституцией России к ведению РФ, а также к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 6). Как и большинство конституционных актов европейских государств, ФКЗ «О референдуме РФ» 2004 г. содержит перечень вопросов, вынесение которых на референдум не допускается (ч. 5 ст. 6). Однако в перспективе возможно установление тотального правового запрета вынесения на референдум РФ каких-либо значимых в политическом или социальном отношении вопросов: 11 октября 2007 г. в первом чтении принят законопроект, запрещающий вынесение на референдум РФ вопросов, «принятие решений по которым в соответствии с Конституцией РФ и действующим федеральным законодательством относится к исключительной компетенции государственных органов власти»[3]. Согласно ст. 76 Конституции РФ, по предметам веде-

---

[1] См.: *Руденко В.Н.* Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: Дис. … д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2003.

[2] *Федеральный* конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 30.12.2006, с изм. от 21.03.2007) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710.

[3] *Проект* Федерального конституционного закона № 473653–4 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской

ния России принимаются федеральные конституционные и федеральные законы; по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 105 Конституции РФ федеральные законы практически по всем вопросам государственного значения в силу компетенции принимаются ГД ФС РФ, в связи с чем, принимая во внимание предлагаемые поправки, вынесение любого из них на референдум РФ будет невозможно. При этом, как показывает анализ конституционных положений о референдуме государств Европы, предмет последнего составляют главным образом «вопросы конституционного и законодательного регулирования, относящиеся к компетенции высшего представительного органа»[1]. Законопроект, как следует из Пояснительной записки[2], принят во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П. Вместе с тем, как следует из Заключения Правового управления Аппарата ГД ФС РФ[3], предлагаемая концепция изменений противоречит правовой позиции КС РФ, выраженной им в указанном Постановлении, согласно которой «федеральный законодатель не вправе отменить или умалить само принадлежащее гражданам РФ право на участие в референдуме либо несоразмерно его ограничить»[4]. Принимая во внимание другие правовые ограничения, принятие указанного закона, на наш взгляд, может повлечь ликвидацию правового поля для реализации конституционного права граждан России на участие в референдуме.

Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 11.10.2007 г.) // СПС «Консультант плюс».

[1] *Конституционное* право государств Европы: Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / Отв. ред. Д.А. Ковачев. М.: Волтерс Клувер, 2005. С. 123.

[2] См.: *Пояснительная* записка к проекту Федерального конституционного закона «О внесении изменений в федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 01.10.2007 г. // Официальный сайт Государственной думы – http: // www.duma.gov.ru

[3] См.: *Заключение* Правового управления Аппарата ГД ФС РФ от 10.10.2007 г. // Официальный сайт Государственной думы – http: // www.duma.gov.ru

[4] *По делу* о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа: Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П // СПС «Консультант плюс».

ПЕРВЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.В. Кравченко

На федеральных выборах депутатов Государственной думы Федерального собрания был совершен переход от смешанной избирательной системы к пропорциональной. Изменение в федеральном избирательном законодательстве неминуемо влечет за собой изменение содержания регионального избирательного законодательства. На уровне субъекта Российской Федерации Федеральным законом 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в законодательство субъектов Федерации введена система пропорционального представительства в качестве обязательного элемента избирательной системы.

Данное изменение законодательства, как отмечается в юридической литературе, связано с тем, что в процессе различных выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в стране понемногу накапливался опыт участия политических партий и иных общественных объединений в избирательном процессе. Вместе с тем очевидным становилось и то, что количество объединений – участников избирательного процесса чрезмерно, и это требует определённого упорядочения. Большое число политических партий мешало избирателям правильно сориентироваться в соответствующих программах[1].

Однако в результате практического применения идеи пропорциональных выборов в субъектах Российской Федерации было обнаружено множество недостатков.

Во-первых, законодательное определение способа формирования законодательных органов государственной власти субъекта Российской Федерации ограничивает полномочия регионального законодателя по регулированию процедуры выборов с учетом местной специфики[2].

---

[1] *Омарова З.Р.* Новая система выборов депутатов Народного Собрания Республики Дагестан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 14–16.

[2] *Хайрулаев Х.Р.* Политические партии в избирательном процессе субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 16.

Во-вторых, своего рода обезличивание кандидатов, включенных в партийные списки, и сложность подсчетов при определении результатов выборов.

В-третьих, избиратели часто не знают многих кандидатов из списка. При пропорциональной системе граждане выражают доверие скорее идеологии или программе, с которыми партии выступают на выборах, или лидерам, возглавляющим список кандидатов.

Исходя из вышеизложенного, можно согласиться с мнением Е.П. Дубровиной и сделать вывод о том, что сегодня избирательное законодательство субъектов Российской Федерации на опыте региональных выборов еще только проходит стадию практического утверждения, и некоторые проблемы реализации избирательных прав граждан обусловлены имеющимися в действующем избирательном законодательстве пробелами и несовершенством его отдельных положений. Именно поэтому, анализируя процесс правотворчества субъектов Федерации в области избирательного права, на наш взгляд, точнее говорить об основных, перспективных направлениях и о возможных моделях избирательных систем, которые впоследствии могут быть либо восприняты, либо отвергнуты в будущем законодательстве субъектов Российской Федерации[1].

Тем не менее, подводя итог, хотелось бы обратить внимание на то, что введение новой избирательной системы подтвердило в целом ее соответствие уровню существующих в обществе отношений.

АНАЛИЗ ПРИНЦИПОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА СТРАН СНГ

Т.В. Герасименко

После распада Союза ССР на его территории образовались независимые суверенные национальные государства, двенадцать из которых объединились в Содружество Независимых Государств. В принятых сразу после образования конституциях стран СНГ были

---

[1] *Дубровина Е.П.* Особенности развития законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 10. С. 3–7.

закреплены положения, относящиеся к организации и проведению выборов.

Анализ конституционного законодательства стран Содружества позволяет сделать вывод, что все они закрепили право граждан на всеобщие, прямые и равные выборы при тайном голосовании.

Всеобщность выборов предполагает право всех граждан, достигших установленного законом возраста, участвовать в выборах, причем под этим правом подразумевается как активное избирательное право, так и пассивное. Активным избирательным правом все граждане стран СНГ обладают с восемнадцати лет. В республиках Туркменистан и Беларусь в выборах не участвуют также граждане, в отношении которых избрана мера пресечения – содержание под стражей (ст. 89 Конституции Туркменистана, ст. 64 Конституции Республики Беларусь). В законодательстве всех стран СНГ отсутствуют специальные требования, ограничивающие активное избирательное право каких-либо групп населения (половой, профессиональный, политический, цензы грамотности и оседлости).

При рассмотрении пассивного избирательного права необходимо отметить, что оно ограничено рядом дополнительных условий, связанных с возрастом, гражданством, проживанием и другими факторами. Депутатами парламента в РФ и Республике Молдова могут быть граждане, которым ко времени выборов исполнился двадцать один год, тогда как для избрания депутатом в парламенты Армении, Беларуси, Казахстана, Украины дополнительно требуется ценз оседлости. Так, в Армении для избрания в высший представительный орган государства требуется не менее пяти лет постоянного проживания в стране (ст. 64 Конституции Армении).

К другим дополнительным условиям, ограничивающим пассивное избирательное право, может быть отнесено положение Конституции Азербайджана, которое предусматривает, что не могут быть избранными депутатами лица, имеющие двойное гражданство (ст. 92 Конституции Азербайджана). Вообще несовместимость предусмотрена конституциями всех стран СНГ.

Путем всеобщих выборов, согласно конституциям стран СНГ, происходит не только избрание депутатов парламента, но и избрание президента. Так, по Конституции Казахстана (ч. 2 ст. 4), Узбекистана (ст. 90), Молдовы (ч. 2 ст. 78) кандидат обязательно должен владеть государственным языком. Возрастной ценз по выборам президента практически во всех странах СНГ составляет три-

дцать пять лет. Исключением является лишь Туркменистан, где возраст кандидата в президенты – сорок лет. Конституции Таджикистана (ст. 65), Кыргызстана (ст. 43), Казахстана (ст. 4) установили максимальный шестидесятипятилетний возрастной рубеж. Представляется, что закрепление верхнего возрастного предела ограничивает права граждан.

Закрепляя принципы избирательного права на конституционном уровне, страны СНГ, таким образом, создают предпосылки для стабильности политической системы своих государств. С другой стороны, лишь констатация этих принципов без установления исчерпывающего перечня ограничений избирательных прав граждан влечет за собой возможность лишения активного и пассивного избирательного права определенных категорий граждан путем издания обычных законов. Тем не менее необходимо признать, что принципы, которые положены в основу избирательного права стран СНГ, отражают демократическую природу выборов в этих странах.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ЦЕНЗЫ В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Е.В. Белякова

Развитие избирательного права шло через преодоление цензовых ограничений избирателей путем либерализации цензового барьера и прямой отмены целого ряда цензов в качестве вынужденной уступки в результате политической борьбы и дальнейшей демократизации избирательного права.

Одним из старейших и распространенных длительное время цензов был прямой имущественный ценз, который отстранял от участия в голосовании лиц, не обладавших определенным имуществом в форме недвижимости, денежном выражении, в форме уплаты определенной суммы налога и т.д. В настоящее время прямой имущественный ценз в развитых странах практически не встречается.

В течение длительного времени избирательное право являлось привилегией чисто мужского населения. До сих пор лишены права голоса женщины в некоторых мусульманских странах. В отдельных странах для женщин на выборах были установлены особые ограни-

чения, не существовавшие для мужчин. По мере предоставления женщинам избирательных прав их роль в общественно-политической жизни возрастает.

В течение длительного периода времени действовал высокий возрастной ценз, как правило, 21–23 года. Этот ценз отстранял от участия в образовании представительных органов миллионы граждан обоего пола. В настоящее время практически абсолютное большинство развитых стран предоставляют гражданам право голоса с 18 лет. В Бразилии, Никарагуа, на Кубе, в Иране право голоса предоставлено гражданам с 16 лет.

В настоящее время в ряде стран действует ценз грамотности, который особенно ощутимо сказывается на интересах избирателей в развивающихся странах, где процент неграмотного населения еще очень велик. Например, Конституция Эквадора 1977 г. закрепляет голосование обязательным для умеющих читать и писать и факультативным для неграмотных (ст. 33).

Одним из распространенных правовых средств, исключающих из политической жизни потенциальных избирателей, является ценз оседлости. Он включает в себя требование для избирателей непрерывного проживания в одной местности в течение установленного законом срока.

Традиционно во многих странах (Голландии, Турции, большинстве латиноамериканских государств) отстраняются от участия в голосовании военнослужащие. Конституция Эквадора 1977 г., например, прямо закрепляет положение, согласно которому лица, находящиеся на действительной военной службе, не могут пользоваться правом голоса.

В целом ряде стран в избирательной кампании не принимают участия служители церкви, поскольку официально провозглашается, что служение Богу не может быть совместимо с активным вмешательством в светскую политическую жизнь.

Законодательство ряда стран предусматривает легальные основания для лишения избирательных прав определенных категорий граждан; в частности, по решению суда (Бразилия, Аргентина, Уругвай и др.) лиц, отбывавших наказание в виде тюремного заключения, постоянно или временно лишенных политических прав, банкротов, должников государственной казны и т.д.

Законодательством также может быть предусмотрено существование так называемых «моральных» цензов, детальная классифика-

ция которых, как правило, отсутствует, что дает возможность для злоупотреблений и произвольного отстранения от избирательных урн целых групп избирателей.

Таким образом, легальное лишение большой категории граждан права голоса в результате действия многочисленных цензов искусственно сокращает избирательный корпус, в котором после этого остаются, как предполагается, самые достойные граждане.

Поскольку в современных демократических государствах выборы являются неотъемлемым элементом общественно-политической жизни, то введение необоснованных избирательных цензов, как правило, означает переход к авторитарным методам осуществления власти.

СТАНОВЛЕНИЕ ПАРТИЙНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.С. Кучин

Партийная и избирательная системы тесно взаимосвязаны между собой. Существенные изменения в одной из них непременно скажутся на другой. Такая взаимозависимость объективна и обусловливается тем, что политические партии играют ведущую роль в политической системе общества, демократичный характер которой во многом обеспечивается публичными выборами. Она проявляется и в переплетении норм законодательства о политических партиях и законодательства о выборах. В некоторых странах нормы о выборах и о политических партиях содержатся в одних и тех же законодательных актах. Например, в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии действует Акт о политических партиях, выборах и референдумах[1].

В России с принятием Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»[2] начался новый этап партий-

---

[1] *Political* Parties, Elections and Referendums Act. 2000.

[2] *Российская* газета. 2001. 14 июля.

ного строительства. Он ознаменовал коренное изменение партийной системы. Закон предусмотрел возможность создания только федеральных партий и предъявил к ним более жесткие требования, причем со временем планка была повышена[1]. Это сильно отразилось на избирательной системе и, как следствие этого, на законодательстве о выборах.

Принятая в 2002 г. новая редакция Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[2] закрепила весьма существенные нововведения, связанные со становлением партийной системы и выражающиеся в значительном усилении роли политических партий в избирательном процессе. Только за политическими партиями осталось право выдвигать кандидатов и списки кандидатов на выборах в органы государственной власти. Партии с парламентским статусом получили электоральные преференции при регистрации кандидатов, списков кандидатов. Субъектам Российской Федерации предписано использовать пропорциональную систему при выборах не менее половины депутатского корпуса их законодательных органов.

В дальнейшем эта тенденция нашла свое продолжение в новых редакциях законов «О выборах Президента Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и в последующих изменениях в законодательстве о выборах. В частности, была исключена возможность создания избирательных блоков, ограничено общественное наблюдение за выборами.

Апофеозом стало принятие Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[3], который закрепил переход со смешанной системы на полностью пропорциональную изби-

---

[1] См.: *Федеральный* закон от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» // Российская газета. 2004. 24 дек.

[2] *Федеральный* закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

[3] *Собрание* законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.

рательную систему и установил заградительный пункт на уровне 7 процентов.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что становление партийной системы в России является доминантой развития избирательного законодательства, определяет вектор его развития. Надо полагать, в ближайшем будущем значимые преобразования в избирательной системе будут определяться именно этим фактором.

ФРАКЦИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОМ) ОРГАНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГАРАНТИЯ ПРАВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

А.Н. Диденко

В последние годы в российском государстве резко возросла роль политических партий. Особенно отчетливо эта тенденция прослеживается в формировании и деятельности законодательной ветви государственной власти.

В условиях демократического режима жесткие требования регламентов законодательных (представительных) органов субъектов РФ[1] для образования партийной фракции представляются нарушением прав граждан на представительство в органах государственной власти (ст. 3 Конституции РФ).

Не вызывает сомнения, что для государства, присоединяющегося к мировым принципам парламентаризма, должны быть характерны не только формирование путем свободных выборов органов народного представительства регионального уровня, но и демократические начала осуществления связи граждан с легислатурой после выборов, организации деятельности последней, определения ее внутренней структуры – то есть гарантии прав избирателей после формирования законодательного органа.

---

[1] Здесь и далее понятия «субъект Российской Федерации» и «регион», а также «законодательный (представительный) орган» и «парламент» рассматриваются как равнозначные.

Трансформация политической системы российского государства является типичным примером реформирования «сверху» (путем стимуляции регионов через изменение федерального законодательства). Сопровождаются эти изменения нежеланием региональной политэлиты допускать в свою среду новых политических акторов.

Представляется, что следствием подобного противоречия стал необъективно жесткий критерий численности для образования фракции, установленный Регламентом Государственной Думы Томской области – не менее 10 депутатов, что составляет почти половину мандатов, распределяемых по пропорциональному принципу)[1].

Такие жесткие требования противоречат сущности депутатской фракции, так как она формируется исключительно на основе избирательного объединения, прошедшего в парламент на основе пропорциональной системы в целях совместной деятельности и выражения единой позиции по рассматриваемым вопросам[2].

Очевидно, что депутаты, представленные фракцией в парламенте, находятся в более выгодном положении, а немалая часть избирателей, отдавших свои голоса за более мелкие партии, через своих депутатов будет лишена гарантий на представительство в органах государственной власти.

Причина ограничения прав граждан, конечно, не в самом фракционном статусе партии, а в наиважнейших полномочиях, которых лишены депутаты, не объединенные во фракцию: отсутствие возможности влиять на календарный план законотворческой деятельности, быть пропорционально представленными во внутренних органах парламентов и т.д.

Таким образом, в целях однообразного понимания и применения доктринальных идей о пропорциональном представительстве представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон от 11.07.01 № 95-ФЗ «О политических партиях» и Федераль-

---

[1] *Пункт* 1. ст. 27-1 Регламента Государственной думы Томской области. Принят Постановлением Государственной думы Томской области № 1084 22 ноября 2001 г. // Справочная правовая система «Консультант Плюс».

[2] *Современный* парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. О.Н. Булакова. М.: Эксмо, 2005. С. 129.

ный закон от 6.10.99 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ», обеспечивающие политическим партиям, допущенным к распределению мандатов в региональных парламентах, право на образование фракции независимо от числа депутатов. Подобная мера, безусловно, обеспечит важнейший принцип демократии – правление большинства с учетом мнения меньшинства.

К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ ГРАЖДАН НА ОБЪЕДИНЕНИЕ

М.А. Чекрыга

Статья 30 Конституции Российской Федерации (далее по тексту – КРФ), находящаяся в гл. 2 КРФ «Права и свободы человека и гражданина», закрепляет общепризнанное право граждан на объединение. Несмотря на длительное обсуждение в научной среде особенностей указанного права, все еще возникают вопросы, носящие теоретический и практический характер.

1. Статья 30 КРФ закрепляет право граждан на объединение. Однако среди теоретиков все еще нет единства взглядов на характеристику данного права. Ряд ученых рассматривает право на объединение как политическое[1], вместе с тем отнесение данного права исключительно к указанной группе прав представляется не столь безусловным. Е.И. Козлова отмечает: «В отличие от основных личных прав и свобод, которые по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения как человеку, политические права и свободы (ст. 30–33 КРФ) связаны, как правило, с обладанием граж-

---

[1] *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учеб. курс. 2-е изд., перераб. и доп.: В 2 т. М.: Юристъ, 2007. Т. 1. С. 614; *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для вузов. 5-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 178; *Конституционное* право России: Учеб. / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцина; под ред. А.Н. Михалевой. М.: Эксмо, 2006. С. 270; *Конституционное* право России: Учеб. / А.Е. Постников, В.Д. Мазаев, Е.Е. Никитина (и др.); под ред. А.Е. Постникова. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 161; *Чиркин В.Е.* Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2006. С. 161.

данином (ст. 30, 31, 33). Право на объединение (ст. 30)... адресовано каждому, поскольку оно может быть отнесено как к личным, так и политическим правам...»[1] Д.А. Малый также указывает, что право на объединение – это прежде всего личное право[2]. Следует согласиться, что право граждан на объединение имеет черты, позволяющие отнести его к каждой из указанных групп прав. Таким образом, норма ст. 30 КРФ может быть использована для урегулирования отношений, связанных с созданием объединений, в том числе и не носящих политический характер.

2. Одним из основных федеральных законов, принятых в развитие ст. 30 КРФ, является ФЗ РФ «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ, который не лишен некоторых недостатков. Статья 3 закона предусматривает возможность создания гражданами общественных объединений как с приобретением статуса юридического лица, так и без приобретения такового. Традиционно участник правовых отношений характеризуется обладанием возможностями осуществлять права, обязанности, а также отвечать за свои действия. Наличие определенного перечня прав, предусмотренных ст. 27 закона, указывает на возможность общественного объединения, не имеющего статуса юридического лица вступать в правоотношения и, соответственно, отвечать за свои действия.

Статья 41 указанного закона устанавливает правило привлечения к ответственности лиц, входящих в состав руководящих органов данных общественных объединений. Однако не закреплено правил определения лиц, привлекаемых к ответственности, входящих в коллегиальный руководящий орган. Снятию проблемы предназначена норма ст. 20 анализируемого закона, содержащая в качестве обязательного требования к уставу общественного объединения определение компетенции руководящих органов. Предоставляется, что в качестве требования к уставу необходимо закрепить также перечни вопросов и особенности порядков принятия

---

[1] *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 225.

[2] *Малый Д.А.* Конституционное право на объединение в Российской Федерации: вопросы теории и практики. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 23.

по ним решений компетентными органами общественного объединения.

Необходимо отметить, что проконтролировать наличие указанных положений в уставе общественных объединений без прав юридического лица на момент их создания государственные органы не могут. Связано это с отсутствием необходимости регистрации общественного объединения.

Таким образом, необходимо закрепить в законодательном порядке положения, конкретизирующие статус руководящих органов общественных объединений, которые бы сняли проблему определения лиц, привлекаемых к ответственности, входящих в руководящие органы общественного объединения без прав юридического лица.

НОВАЦИИ ЗАКОНА «О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Г.А. Романовская

2 мая 2006 г. был принят Федеральный закон № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», вступивший в силу с 2 ноября 2006 г. До его принятия по данному вопросу действовал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12.04.68 г. № 2534-УП «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан». Ранее действующий нормативный акт, регламентирующий конституционное право граждан на обращение до 2006 г., и вновь принятый закон существенно отличаются. В новом законе даются определения применяемых понятий. Так, под обращением граждан понимаются направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу (т.е. лицу, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющему функции представителя власти либо выполняющему организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления) письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган или орган местного самоуправления. Дано разъяснение

терминов «предложение», «заявление», «жалоба». Закон предусмотрел необходимость в письменном обращении указывать наименование органа, в который направляется обращение, фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица либо должность соответствующего лица (в компетенцию которых входят вопросы обращения); свои фамилию, имя, отчество; почтовый адрес; суть обращения, а также ставятся личная подпись гражданина и дата. При несоблюдении этого ответ дан не будет. К обращению могут быть приложены материалы и документы или их копии. При этом гражданин не только может прилагать к обращению необходимые документы, но и обращаться с просьбой об их истребовании. При обращении гражданина в соответствующий орган или к должностному лицу по информационным системам общего пользования такое обращение рассматривается в общеустановленном порядке.

Статьей 9 Закона предусмотрена обязательность принятия обращения к рассмотрению, а в необходимых случаях – с выездом на место. Статьей 7 Закона определен порядок регистрации поступивших обращений, а также их переадресации. Присутствует запрет на направление жалобы на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется. Жалоба возвращается гражданину с разъяснением его права обжаловать соответствующее решение или действие (бездействие) в судебном порядке. Статьей 13 Закона предусмотрена обязательность личного приема граждан руководителями (или уполномоченными ими лицами) государственных органов и органов местного самоуправления. Законом установлена обязательность выдачи гражданину письменного ответа по результатам рассмотрения обращения либо направляется уведомление о направлении его обращения в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией в установленные сроки. Статьями 15, 16 Закона предусмотрена: ответственность виновных за нарушения данного закона и право гражданина на возмещение убытков и компенсацию морального вреда, причиненных незаконным действием (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица при рассмотрении обращения, по решению суда. В то же время,

если в обращении указаны заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением такого обращения, могут быть в судебного порядке взысканы с гражданина.

Таким образом, учитывая действующий Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», думается, что российский народ получил достойный правовой инструмент реализации конституционного права на обращение, гарантированного ст. 33 Конституции Российской Федерации.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА (НА ПРИМЕРЕ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ)

А.И. Киселёв

Права и свободы человека и гражданина, закрепленные в гл. 2 Конституции РФ, – это идеал, которого мы должны достичь в ближайшем будущем. Однако проблема заключается в том, как их реализовать. Для большей наглядности остановимся на реализации права на образование, ибо оно укрепляет социальную основу конституционного строя, и рассмотрим данный процесс с точки зрения деятельностного подхода.

Относительно фактических оснований, т.е. потребностей и мотивов, следует учитывать как человека, так и общество. Потребность человека обусловлена стремлением к самосовершенствованию, а общества – к прогрессу и укреплению социальной основы конституционного строя. Мотивы же у человека могут быть как позитивные, так и негативные, а у общества только позитивные.

Юридические основания динамичны в соответствии с уровнем развития общества, но могут иметь как позитивные, так и негативные последствия. Проблемами юридического основания, кроме указанной, являются нормативное правовое обеспечение: получения образования на бюджетной и коммерческой основе; оплаты труда профессорско-преподавательского состава; установления их

социального статуса; взаимосвязи практики и системы подготовки в образовательных учреждениях.

Относительно субъектов реализации права на образование необходимо, исходя из содержания ст. 2 Конституции РФ, говорить о всех: признающих – принимающих нормативные правовые акты; соблюдающих – исполняющих их требования; защищающих права и свободы субъектов.

Если же конкретизировать субъектов, то их следует разделить на три группы:

Первая – кто преподает. Чтобы подготовить профессионально грамотных специалистов, должны быть педагоги соответствующего уровня.

Вторая – как преподают. То есть исходя из содержания предмета, уровня подготовки студентов, их мотивации, научного и учебно-методического обеспечения.

Третья – кого мы набираем и будем учить. С точки зрения, позитивной для общества и каждого из его членов, весьма не безразлично, кто будет осуществлять те или иные государственные гражданские полномочия по занимаемой должности. Цель образовательной деятельности – подготовить высококвалифицированных специалистов, обладающих знаниями, умениями, навыками. Следовательно, необходимо развивать и внедрять в систему образования соответствующие специализации. А исходя из цели, и определить задачи для каждого образовательного учреждения с учетом контингента набираемых студентов.

Средства обеспечения учебного процесса, кроме материальных, состоящих из средств бюджетов разных уровней и внебюджетных источников, включают как основу образовательного процесса – лекции, семинары, практические занятия, коллоквиумы, контрольные работы, рефераты, конференции, статьи, дипломные работы.

Способы данной образовательной деятельности – это методика преподавания от общего к частному, собирание, проверка и оценка знаний, умений и навыков с целью реализации их в практической деятельности.

Формой, не менее важной, чем содержание, являются: внутренней – взаимоотношения и правоотношения студента и преподавателя, где первый может учиться, а второй хочет и может учить; а внешней – последовательность учебного процесса (наличие структурно-логической схемы изучения соответствующих дисциплин).

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Е.А. Школяренко

Миграционную политику можно определить как комплекс мер, предпринимаемых государством, для регулирования перемещения людей между государствами или внутри государства. Осуществление миграционной политики государством проявляется формально в разработке и реализации доктрин, концепций, программ, нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе постановки цели, задач, форм, условий, методов и средств осуществления миграции населения. Материальным выражением миграционной политики являются меры экономического, социального, информационного характера, способствующие повышению уровня привлекательности государства для привлечения мигрантов. Вместе с тем очевидно, что ядром миграционной политики, проводимой государством, является законодательство в сфере миграции, обеспечивающее проведение правовой миграционной политики.

Несмотря на крайнее обострение проблем миграции, особенно вынужденной, в связи с распадом СССР и усилением сепаратистских настроений, в начале 90-х годов государство практически не занималось регулированием миграционных потоков, миграционная политика как таковая не проводилась. Принятие Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах»[1] и Закона РФ «О вынужденных переселенцах»[2] явилось следствием присоединения Российской Федерации в 1992 г. к Конвенции ООН 1951 г. «О статусе беженцев» и Протокола к ней 1967 г. (Постановление Верховного Совета РФ от 13 ноября 1992 г. № 3876-1)[3]. Однако эти нормативно-правовые акты были разработаны и приняты в спешке как необходимое условие формирования национального законодательства в области вынужденной миграции. Необходимо отметить также, что некоторые из норм Закона «О беженцах» противоречили

---

[1] Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425.

[2] Там же. Ст. 427.

[3] Там же. 1992. № 49. Ст. 2863.

принципиальным положениям вышеуказанных международно-правовых актов универсального характера[1].

В 2006–2007 гг. принят ряд нормативно-правовых актов, содержащих ряд нововведений, направленных на упорядочение процессов внешней миграции, содействие добровольному переселению соотечественников и привлечение иностранной рабочей силы на рынок труда Российской Федерации[2]. Грамотная реализация новелл в области правового регулирования внешней миграции позволит российскому государству продвинуться в решении многих социально-экономических проблем. Однако сложившаяся практика применения вышеуказанных правовых актов показывает, что наряду с произошедшей за последние годы либерализацией миграционного законодательства законодатель не уделил должного внимания мерам по противодействию нелегальной миграции. Ведь не без оснований можно считать, что под видом трудовых мигрантов в страну могут проникнуть лица, преследующие преступные цели в Российской Федерации[3]. Между тем предусмотренные в уголовном и административном законодательстве санкции за правонарушения в сфере внешней миграции явно носят щадящий характер, что не способствует их предупреждению и пресечению. Исходя из принципа защиты национальных интересов и обеспечения безопасности Российской Федерации, необходимо в самое ближайшее время ужесточить ответственность за нарушение миграционного законодательства.

---

[1] См. подробнее: *Воронина Н.А.* Права человека: итоги века, тенденции, перспективы // Права человека в области миграции / Отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 2002. С. 165–166.

[2] См.: *Указ* Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 об утверждении Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820; *Федеральный* закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; *Федеральный* закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3286.

[3] Официальная статистика численности нелегальных мигрантов, пребывающих в Российской Федерации, не ведется. По оценкам экспертов, их количество приблизилось к 10 млн чел. и продолжает увеличиваться // Из выступления директора ФМС России К.О. Ромодановского на III Междунар. конф. «Международное сообщество против глобализации, преступности и терроризма» // www. mvd. ru

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.В. Косарева

В настоящее время в половине субъектов Российской Федерации существует должность Уполномоченного по правам человека. Сегодня уже 44 региональных омбудсмена являются значимым государственным институтом, обеспечивающим дополнительную правовую защиту прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта. Особенность правового статуса Уполномоченного по правам человека в том, что Уполномоченный является связующим звеном между властью и гражданским обществом. Он выступает в качестве своеобразного «посредника» между органом власти и гражданином.

Учредительной основой для института Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации служит Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», предусматривающий, что должность Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации может учреждаться законом субъекта Российской Федерации в соответствии с его конституцией (уставом).

Отсутствие федерального закона, определяющего единые принципы деятельности уполномоченных по правам человека в законодательных актах субъектов, как полагает ряд исследователей, существенно мешает эффективности их деятельности.

Вместе с тем анализ законодательства субъектов о региональных омбудсменах показывает, что тем не менее существует унифицированный подход к закреплению таких элементов статуса Уполномоченного по правам человека, как возраст кандидата на должность Уполномоченного по правам человека, наличие необходимых познаний в области прав и свобод человека и гражданина и опыта их защиты, независимость и неподотчетность во взаимодействии с органами государственной власти субъектов. Однако по-разному регулируются такие вопросы, как требование о наличии высшего юридического образования, процедура выдвижения кандидата на должность Уполномоченного по правам человека и освобождения от должности, наделение его правом законодательной инициативы и т.д.

Верховный Суд РФ в своем Определении от 9 февраля 2005 г. называет Федеральный конституционный закон специальным Законом, который определяет компетенцию, организационные формы и условия деятельности Уполномоченного по правам человека, является основной правовой базой для законодателей субъектов Российской Федерации. Это означает, что законом субъекта в пределах его ведения может быть утвержден иной порядок осуществления Уполномоченным по правам человека своих полномочий, иная, в том числе и дополненная, модель его взаимоотношений как с гражданами, так и с органами региональной власти.

Наиболее ярким примером в этом случае является наделение некоторых региональных омбудсменов, в отличие от Федерального уполномоченного, правом законодательной инициативы в законодательный орган власти субъекта с целью выполнения одной из важнейших задач – совершенствование законодательства о правах человека и гражданина и приведение его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

Так, например, Советом народных депутатов Кемеровской области неоднократно поддерживались обращения и законодательные инициативы Уполномоченного по правам человека в Кемеровской области о внесении изменений и дополнений в действующее региональное и федеральное законодательство. Дополнение компетенции Уполномоченного данной нормой оказывает серьезное влияние на формирование регионального законодательства и создание благоприятного правового поля в Кузбассе в сфере защиты прав и свобод граждан.

ЗАЩИТА ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СУДЕ ПРИСЯЖНЫХ

Г.Г. Кадырова

В Казахстане с 1 января 2007 г. введен суд присяжных. Суд присяжных полноценно обеспечивает участие народа в отправлении правосудия и эффективно защищает права и свободы человека.

Следует отметить, что, говоря о защите прав человека в суде присяжных, вопрос стоит не только о защите прав подсудимого, но также и о потерпевших и самих присяжных заседателей. Следует отметить, что в суде расширяются права обвиняемого на защиту,

так как именно от обвиняемого исходит инициатива рассмотрения дела с участием присяжных заседателей, и этим обеспечиваются предупреждение возможных сомнений в отношении действий суда, а также условия для принятия объективного решения по делу.

В суде присяжных в полной мере реализуется принцип уголовного процесса – состязательность. Решение присяжных складывается под влиянием совокупности не только судебных, но и внешних факторов, собственного юридического дилетантизма. Поэтому считаем, что законодателю следует четко разработать меры воздействия на участников процесса при несоблюдении норм профессиональной этики.

Участие широких слоев населения при отправлении правосудия положительно влияет на повышение правосознания и правовой культуры граждан, а также на развитие гражданского общества в целом. Присяжные заседатели, привлеченные в процесс на время рассмотрения дела, изменяют прежний уклад, перестраивают режим собственной жизни; их права, интересы, личная безопасность также должны быть защищены. Предлагаем расширить нормы законодательства и создать специальный механизм, гарантирующий защиту присяжных не только при рассмотрении дела, но и после осуществления правосудия, так как личность присяжного известна и возможна месть со стороны как самого подсудимого, так и его родственников. Например, казахстанским законодательством предусмотрено, что за присяжными заседателями сохраняется основное место работы, и не допускается увольнение присяжного заседателя по инициативе работодателя или перевод его на нижеоплачиваемую работу во время исполнения им обязанности в суде. Названные гарантии присяжных в трудовых отношениях действительно являются правильными, законными. Для укрепления данной позиции необходимо в административном законодательстве предусмотреть ответственность работодателя за нарушение трудовых прав граждан при отправлении правосудия, а в трудовом законодательстве в соответствующих статьях предусмотреть ограничение возможности расторжения трудового договора по инициативе работодателя при исполнении гражданином обязанности присяжного заседателя.

Важное значение в процессе имеет личность присяжного заседателя. Законодатель вводит ряд цензов. Так, в списки кандидатов в присяжные заседатели не включаются лица, не достигшие двадцати

пяти лет, имеющие судимость, признанные судом ограниченно и полностью недееспособными, состоящие на учете у нарколога, адвокаты, государственные служащие, работники правоохранительных органов и другие лица. Для эффективности суда присяжных следует ввести: административную ответственность, предусматривающую ответственность должностных лиц, ответственных за составление единых списков кандидатов, в случае внесения в данный список кандидатов, не отвечающих требованиям, предъявляемым к кандидатам; ответственность граждан, привлеченных в качестве кандидатов в присяжные, которые скрыли или исказили информацию о себе при заполнении анкеты присяжного и не заявили об исключении их из списка кандидатов, что послужило отмене оправдательного приговора.

Нуждается в детальном научно-практическом обосновании уровень возрастного ценза кандидатов в присяжные заседатели. Считаем необходимым увеличить до 28–30 лет возраст кандидатов в присяжные заседатели, так как в данном возрасте присутствует осознанная ответственность за принимаемые решения.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.М. Барнашов, А.А. Барнашов

Международное право и внутригосударственное (национальное) право являются самостоятельными, автономными по отношению друг к другу и в то же время взаимодействующими и взаимосвязанными правовыми системами. Соотношение и связь между нормами внутригосударственного и международного права характеризуются их постоянной координацией, взаимосогласованностью и взаимодополняемостью.

В условиях углубления интеграционных процессов в современном мире расширение связей и повышение интенсивности взаимодействия норм международного и внутригосударственного права являются объективной, закономерной тенденцией общественного

развития. Это побуждает участников международного общения совершенствовать правовые формы, методы и механизмы взаимодействия этих правовых систем как в правотворческой, так и в правоприменительной деятельности.

В процессе правотворчества, например при заключении международного договора, государство опирается, прежде всего, на свою правовую систему, и поэтому влияние норм национального права на международное можно считать первичным, исходным. В то же время в процессе реализации взятых на себя международных обязательств государство не может не признавать преобладание (приомат) норм и принципов международного права над национальным правом. Преимущество норм международного права над внутригосударственным в правоприменительной практике является важнейшим условием эффективности международных правовых норм.

Доктрина и практика разных государств по проблеме соотношения международного и национального права неоднозначны. Тем не менее можно отметить, что в конституциях и законодательстве многих стран принципы и нормы международного права признаются частью национального права, и отдается предпочтение международному праву в случае коллизии с ним норм внутригосударственного права. Этот подход, как известно, зафиксирован в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ 1993 г.: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором установлены другие правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

По смыслу данной статьи общепризнанными принципами и нормами международного права являются такие, которые признаны большинством государств, включая Россию. Эти общепризнанные принципы и нормы международного права являются частью федерального права России и подлежат непосредственному применению органами законодательной, исполнительной и судебной власти, если по своему характеру они могут функционировать как часть права страны. Ратифицированные, вступившие для России в силу и должным образом опубликованные международные договоры также являются частью федерального законодательства России. В то же время важно иметь в виду, что международные договоры обладают приоритетом только в отношении законов и не могут

превалировать над положениями самой Конституции России. Согласно ч. 1 ст. 15 «Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ». Это в полной мере относится и к международным договорам. Никакой противоречащий Конституции РФ международный договор не может быть заключен, а если он по каким-то причинам был подписан, то не должен ратифицироваться и вступать в силу.

В результате принятия Россией международной нормы содержащееся в ней правило включается в правовую систему страны, становится нормой внутреннего права и уже в этом качестве обретает способность регулировать отношения с участием физических и юридических лиц. Таким образом, осуществляется имплементация международной нормы, которая сохраняет генетическую связь со своим источником и разделяет его судьбу. (Так, прекращение договора влечет прекращение действия соответствующих норм внутригосударственного права). Однако став элементом национальной правовой системы, такая специфическая норма на практике осуществляется в соответствии с целями и принципами внутренней правовой системы и в установленном ею процессуальном порядке.

ВЛИЯНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВСЕМИРНЫХ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В.Н. Мулюн

Роль международных экономических организаций в современном мире существенно возросла за последние 60 лет.

Влияние указанных организаций на внутригосударственное право осуществляется несколькими путями:

– разработка международных договоров с последующей трансформацией их положений во внутригосударственное право. Особенно активно эта работа ведется в ВТО, в рамках Уругвайского

раунда переговоров был заключен целый пакет международных договоров, охватывающих торговлю товарами (ГАТТ 94, Соглашение по субсидиям и компенсационным мерам и др.), услугами (ГАТС), инвестиции (ТРИМС), интеллектуальную собственность (ТРИПС). В настоящее время ведется работа в рамках Дохийского раунда переговоров. При этом в соответствии с п. 4 ст. XVI Марракешского соглашения об учреждении ВТО (Марракешское соглашение) каждый член ВТО обязан обеспечить соответствие своих законов, иных нормативных актов и административных процедур своим обязательствам, вытекающим из прилагаемых соглашений;

– разработка внутренних правил организации, обладающих внешним действием. Например, в рамках МВФ действует Руководство по обусловленности (International Monetary Fund Guidelines on Conditionality), регулирующее условия предоставления займов. В соответствии с ним государство получает финансовую помощь, только если согласует с Фондом свою политику в финансовой сфере. Хотя данное руководство формально обязательно только для персонала МВФ, государства вынуждены следовать ему, чтобы получить займ, а в рамках согласования с Фондом своей политики в финансовой сфере производить необходимые изменения в законодательстве и административных процедурах;

– разработка добровольных стандартов и кодексов поведения. Например, МВФ и Всемирным банком признаны в качестве основополагающих 12 кодексов, касающихся финансово-бюджетной, кредитной и других сфер. Реализация положений этих кодексов во внутригосударственном праве является одним из условий предоставления финансовой помощи от указанных организаций;

– признание в рамках процедуры разрешения спора внутригосударственного законодательного или иного нормативно-правового акта не соответствующим международным обязательствам государства и рекомендация государству устранить нарушение. Практика Органа по разрешению споров ВТО содержит множество примеров такого воздействия организации на внутригосударственное право. Аналогичные примеры существуют и в практике МЦУИС (Международный центр по урегулированию инвестиционных споров), но здесь результатом признания внутригосударственного акта несоответствующим, например, двустороннему инвестиционному соглашению, является обязанность государства выплатить инвестору справедливую компенсацию. В результате система

МЦУИС косвенно оказывает сдерживающее влияние на принятие государством не соответствующих его международным обязательствам нормативно-правовых актов;

– толкование международной организацией внутригосударственного права. Такое толкование может существенным образом отличаться от того, которое дается внутригосударственными органами, и может косвенно повлиять на внутригосударственное право: в результате толкования внутренний закон государства может быть признан международной организаций не соответствующим международным обязательствам, а государство будет вынуждено под угрозой санкций внести соответствующие изменения (ряд таких случаев имел место в практике Органа разрешения споров ВТО).

Таким образом, указанные организации имеют сильные рычаги влияния на внутригосударственное право и не всегда они напрямую коррелируют с согласованной волей государств – членов организации. С расширением сфер сотрудничества государств в ходе процесса глобализации влияние указанных организаций на внутригосударственное право усиливается.

ПРАКТИКА ТРАНСГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ЕВРОПЕ – ФЕНОМЕН «РАЗДЕЛЕННОЙ СУВЕРЕННОСТИ» ИЛИ НЕОБРАТИМЫЙ КУРС «ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СПЛОЧЕНИЯ»?

М.Л. Рогожников

Практика европейского трансграничного сотрудничества (ТГС) вызвала к жизни неоднозначное отношение к набору юридических инструментов, способствующих развитию европейской интеграции, которые предлагались двумя влиятельными, но разноуровневыми во многих аспектах структурами – Европейским союзом (ЕС) и Советом Европы. Те программы, которые инициируют институты ЕС, касаются развития трансграничных политических отношений, прежде всего с целью сплочения территорий государств-участников, но подвергаются постоянной корреляции с внутренним правом последних, поскольку затрагивают территориальную организацию стран-участниц. В то же время попытки Совета Европы, в

рамках которого принят, пожалуй, наиболее юридически значимый документ – Мадридская рамочная конвенция 1980 г. о трансграничном сотрудничестве между территориальными административными единицами или местными органами власти приграничных областей, совершенно очевидно не обладают необходимой степенью легитимности на настоящий момент.

Проблемы, касающиеся трансграничного сотрудничества в Европе, требуют юридической оценки по весьма широкому спектру категорий: круг субъектов, соотношение публичных и частных акторов; вопросы региональной и/или локальной имплементации правовых предписаний ЕС и Совета Европы; специфика процессов наделения государственными правомочиями местных и региональных органов власти в государствах – участниках ТГС.

Феномен развития ТГС в рамках Европейского сообщества обусловливается определенными политико-правовыми факторами. Во-первых, разнообразием политических систем (централизованные, децентрализованные, региональные, федералистские). Во-вторых, разностью подходов в государствах Совета Европы, включая и 27 государств ЕС, к дилемме «территориальный суверенитет – трансграничная кооперация». В-третьих, постановкой вопроса о необходимости либо ненужности «формализации» ТГС, программы которого осуществляются на региональном и местном уровне. В-четвертых, решение проблемы об объеме делегируемых центральным правительством правомочий для исполнения программ ТГС органам региональной власти и местного самоуправления усугубляет и без того сложную специфику отношений ТГС между странами: расширяются сферы деятельности (занятость, профессиональная переподготовка, пространственное планирование, экологическая безопасность, коммуникационная сфера и др.); обостряется вопрос о масштабах привлечения в программы ТГС частных «игроков» и многое другое. В-пятых, полувековая (с 1958 г.) практика ТГС насчитывает не только многосторонние международно-правовые договоры государств в рамках ЕС и Совета Европы, но и двусторонние, и субрегиональные, сфера действия которых практически оставила вне зоны охвата считанные пограничные области Европы. Более того, появляются соглашения государств (договор 1996 г. в Карлсруэ между Германией, Францией, Люксембургом и Швейцарией), уже не вполне вписывающиеся в «традицию» публично-правовых договоров по вопросу о ТГС. Наконец, ставшая

чрезвычайно значимой с середины 1970-х годов региональная политика Сообщества имеет определенные особенности. По смыслу принципа субсидиарности права ЕС она – лишь дополнение к региональным политикам суверенных государств. Однако именно через пограничные, а не любые иные регионы эта стратегия обречена на необходимое расширение компетенции и финансирования, что уже находит отражение в коммунитарном праве Сообщества.

Представляется, что опыт европейского ТГС позволит адекватно оценить и сложности, и перспективы регионального строительства самой РФ – как в рамках двусторонних связей с регионами и пограничными областями государств бывшего СССР, так и с точки зрения интеграционной комбинаторики (ЕврАзЭС, ШОС).

К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

А.М. Кальяк

Рост влияния международного права на право государств породил тенденцию конституционализации международного права, закрепления в большинстве конституций положений, призванных обеспечить его реализацию[1]. Однако конституционализация международного права проявляется и в закреплении в национальных конституциях положений международных соглашений. Возникает вопрос, могут ли эти процессы в дальнейшем привести к формированию международного конституционного права?

Данный термин является в целом мало известным для отечественного законодательства и отечественной литературы. Например, Н.В. Щербакова использует его в связи с проектом Конституции Европы. В содержание международного конституционного права автор включает гражданско-правовые нормы, предполагающие реализацию в отношениях с участием иностранного элемента, которые она относит к международному праву без его деления на

---

[1] См.: *Лукашук И.И.* Международное право. Общая часть: Учеб. 3-е изд. М.: Волтерс Клувер,2005. С. 262.

публичное и частное[1]. Однако это, по-видимому, приводит к смешению таких неоднопорядковых категорий, как международное конституционное право, гражданско-правовые нормы и гражданско-правовые отношения с участием иностранного элемента (которые относятся к предмету регулирования международного частного права – отрасли национального права).

Рассматриваемый термин известен и доктрине международного права, правда, в несколько ином значении. Так, международной конституцией или конституцией международного сообщества именуется Устав ООН[2]. Особенностью этого международного договора является то, что он обязателен для всех государств, независимо от их членства в ООН. Это сближает Устав с конституциями государств, обязательными для всех лиц, находящихся в пределах юрисдикции государства.

В то же время Устав ООН запрещает органам ООН вмешиваться в сферу преимущественно внутригосударственную. Согласно п. 7 ст. 2 Устава ООН Организация не вправе вмешиваться в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства. По мнению А. Фердросса, к таким делам, например, относится форма правления. Следовательно, на первый взгляд, международное конституционное право не вписывается в парадигму существующего международного права и его соотношения с правом внутригосударственным.

Однако интересным представляется мнение, выраженное в консультативном заключении Постоянной палаты международного правосудия 7 февраля 1923 г. по делу о декретах Туниса и Марокко, согласно которому разграничение между вопросами внутригосударственными и вопросами международного характера имеет условный характер и зависит от степени развития международных отношений. Например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 1950 г.) рассматривается как часть конституционного права стран Европейского союза.

Исходя из этого, в настоящее время можно говорить лишь о региональном (европейском) конституционном праве, а не о международ-

---

[1] *Щербакова Н.В.* Международное право и гражданско-правовые отношения: перспектива действия Конституции Евросоюза // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Казань, 12–13 октября 2006 г.) // Под ред. Д.Х. Валеева, М.Ю. Челышева. М.: Статут, 2006. Вып. 1. С. 184.

[2] *Фердросс А.* Международное право. М,1959. С. 5.

ном (универсальном) конституционном праве. Более того, как представляется, логичное развитие идеи международного конституционного права должно привести к разработке единого конституционного акта для всех государств и стиранию границы между внутригосударственным и международным правом. То есть идея международного конституционного права является внутренне противоречивой.

ТЯНЬЦЗИНЬСКИЙ ТРАКТАТ 1858 г. О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ РОССИЙСКО-КИТАЙСКИХ ТОРГОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

А.В. Даньшин

Заключенный в Тяньцзине ровно 150 лет назад российско-китайский трактат открывал новую важную страницу их торговых отношений, поскольку Россия с этого времени получила право торговать с Китаем не только сухопутным, но и морским путем. Несмотря на ограниченные тогда возможности российского морского судоходства на Дальнем Востоке, Тяньцзиньский трактат заложил правовую базу для развития морской торговли на дальнейшую перспективу.

В заключительной статье трактата (ст. 12) подчеркивалось, что «все права и преимущества, политические, торговые и другого рода, которые впоследствии могут приобрести государства, наиболее благоприятствуемые китайским правительством, распространяются в то же время и на Россию, без дальнейших с ее стороны по сим предметам переговоров».

В соответствии с положениями трактата российские купеческие суда могли заходить для торговли в те же порты, что и корабли других зарубежных стран, а для пополнения запасов воды и продовольствия или в случае поломки судна – в любой китайский порт. При этом все необходимое купцы могли приобретать по обычным ценам, «без всяких препятствий со стороны местного начальства», а в случае крушения русского купеческого корабля у берегов Китая «местные власти обязаны немедленно распорядиться о спасении погибающих, имущества, товаров и самого судна» (ст. 6). Обеспечение неприкосновенности собст-

венности, а также личной безопасности русских, находящихся в Китае, и китайцев, находящихся в России, являлось не только обязанностью местных властей, но и важной задачей правительств обеих империй (ст. 1). Однако такой защиты лишался контрабандный товар, который подвергался конфискации, а купцы выдворялись за пределы страны или передавались российскому консулу для наказания их в соответствии с российским законодательством.

Развитию российско-китайских торгово-экономических отношений способствовало и учреждение регулярного почтового сообщения между Кяхтой и Пекином, предусматривавшего возможность один раз в три месяца отправлять в обе стороны «тяжелую почту с посылками и вещами». В дополнении к Тяньцзиньскому трактату (Пекинском договоре 1860 г.) отмечалось, что русские купцы «для пересылки писем или перевоза товаров» могли открыть негосударственную коммерческую почтовую связь.

В этом же Пекинском договоре были закреплены основы гражданско-правовых отношений между российскими и китайскими купцами, которые могли в обеих странах «заниматься торговым делом совершенно свободно, …посещать также свободно и во всякое время рынки, лавки, дома местных купцов, продавать и покупать разные товары оптом или в розницу, на деньги или посредством мены, давать и брать в долг», «вступать между собою в письменные обязательства по случаю заказа товаров, найма лавок, домов и т.п.». При этом власти не могли вмешиваться в легальную коммерческую деятельность купцов, которая основывалась на «взаимном доверии», а «споры, иски и тому подобные недоразумения, возникающие между купцами при торговых сделках, предоставляется решать самим купцам посредством выбранных из своей среды людей» (ст. 8).

В то же время оба государства, не принимая на себя ответственность по гражданско-правовым искам купцов, должны были содействовать примирению между ними и принимать меры к побуждению точного исполнения обязательств по торговым договорам. Эта задача возлагалась на российских консулов, чьи представительства могли быть открыты в любых открытых для иностранной торговли морских портах, что способствовало также укреплению и добрососедских политических отношений двух стран, особенно важных в связи с развязанной западными державами второй «опиумной войной».

ПЕРЕДАЧА ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

А.Ф. Москаленко

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления представляет собой передачу органами государственной власти Российской Федерации или субъекта Федерации части принадлежащих им полномочий органам местного самоуправления. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется на основании федерального закона или закона субъекта Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131 устанавливает общий порядок передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Органы государственной власти могут не создавать территориальные органы государственной власти, а делегировать их исполнение муниципалитетам. При этом органам местного самоуправления предоставляется возможность учитывать местные условия при их практическом осуществлении.

При делегировании субъектом Федерации отдельных полномочий органам местного самоуправления проект закона должен заблаговременно направляться представительным органам соответствующих муниципальных образований для согласования и мотивированного заключения. Возражения органов местного самоуправления относительно характера, объема делегируемых полномочий и порядка их финансирования подлежат рассмотрению в комиссиях представительного органа власти субъекта Федерации. Запрещается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Органы государственной власти субъекта Федерации обязаны осуществлять контроль за исполнением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они наделены, а также за целевым использованием материальных и финансовых средств, переданных для осуществления этих полномочий, в соответствии с установленными нормативами и иными требованиями.

Прекращение исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, осуществляется по истечении срока их действия. В случае невыполнения или невозможности выполнения органами местного самоуправления муниципального образования отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, указанные полномочия могут быть отозваны. Основанием для отзыва могут являться взаимное соглашение органов местного самоуправления и органов государственной власти о необходимости отзыва соответствующих полномочий, а также заключение суда о неисполнении органами местного самоуправления полномочий, которыми они были наделены, вынесенное по обращению органа государственной власти, уполномоченного осуществлять контроль за исполнением полномочий.

Институт передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления получит дальнейшее развитие в практике государственного строительства. Более широкая передача государственных полномочий на уровне местного самоуправления станет возможной, когда для этого будут созданы соответствующие условия: организационные, финансовые, материально-технические. Думается, развитие данного института – наиболее перспективная форма взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в РФ на предстоящее десятилетие и период реформирования системы государственного и муниципального управления.

К ВОПРОСУ О ПОЛНОМОЧИЯХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

М.А. Бучакова

В соответствии с Федеральным законом 2002 г. «Об охране окружающей среды» одним из субъектов природоохранной деятельности являются органы местного самоуправления. Данная деятельность является для органов местного самоуправления обязательной, и они несут ответственность за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответст-

вующих территориях (ст. 3 Закона). Законодатель, обозначив эти положения в качестве основных принципов охраны окружающей среды, тем самым подчеркнул значимость данного уровня публичной власти в их решении. Однако анализ нормативно-правовых документов этой сферы свидетельствует о том, что до настоящего времени в государстве отсутствует единый системный подход к определению того круга вопросов, которые должны осуществляться муниципальными образованиями в указанной сфере, пониманию роли и места местного самоуправления в механизме управления охраной окружающей среды. Это проявляется в том, что действующее законодательство, регулирующее полномочия органов местного самоуправления в указанной сфере, слабо структурировано, нормативные правовые акты достаточно разрознены и противоречивы. Так, полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей среды закреплены во многих нормативных правовых актах, регулирующих различные аспекты данной деятельности. Базовыми нормативными документами являются федеральные законы от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 10.01.2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». При этом Федеральный закон № 131 закрепляет более широкий перечень полномочий органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, чем Федеральный закон № 7. Отсутствует единообразие регламентации полномочий органов местного самоуправления и в других отраслевых нормах. Так, Федеральным законом № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» собственные полномочия органов местного самоуправления в данной сфере вообще не предусмотрены, и органы местного самоуправления могут лишь наделяться отдельными государственными полномочиями (ст. 7 Закона).

В соответствии с Федеральным законом № 131 объем полномочий органов местного самоуправления, в том числе и в сфере охраны окружающей среды, определяется территориальным уровнем организации муниципального образования. В этой связи представляется необходимым уточнение полномочий доминирующего вида муниципальных образований – поселений, к ведению которых не отнесены вопросы участия в мероприятиях по охране окружающей среды. Закрепление же этого направления деятельности за муниципальным районом, в состав которого входят поселения, не решает

проблемы, так как вопросы местного значения муниципальных районов имеют ярко выраженную межпоселенческую природу. Неоднозначно учеными, практиками была воспринята отмена права осуществления экологического контроля органами местного самоуправления муниципального района и городского округа. Вместе с тем общественный экологический контроль сохранен и результаты его проведения, представленные в органы местного самоуправления, подлежат их обязательному рассмотрению.

Таким образом, законодатель, с одной стороны, декларирует деятельность органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды, возводя ее в ранг одного из важнейших принципов природоохранного законодательства, с другой – законодательно ограничивает путем передачи полномочий в ведение других полномочных субъектов. Необходимо совершенствование правового регулирования указанной сферы, способное обеспечить эффективное государственное и муниципальное управление охраной окружающей среды в Российской Федерации.

ВЛИЯНИЕ ТРАДИЦИЙ И ЗАИМСТВОВАНИЙ НА РЕФОРМЫ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Э.С. Юсубов

Процесс развития российского федерализма условно состоит из трех основных этапов. В стратегическом смысле временной отрезок до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. представляет собой переломный период развития политико-территориального устройства. С одной стороны, он характеризуется отменой конституционных основ советского федерализма, с другой – созданием новых формальных институтов и принципов федеративной системы, включенных в Основной закон.

Конституционное закрепление новых основ федеративного устройства России следует признать результатом постоянного взаимодействия Федерации и её субъектов. Все участники модернизации федеративных отношений изначально были заинтересованы в реформах. Это стало важной причиной заимствования институтов и принципов у зарубежных федераций. Обращение к опыту классических зарубежных федераций было предопределено стремлением

обеспечить эффективность функционирования российского федерализма защитой прав человека и вхождением в общемировое политико-правовое и экономическое пространство. После развала советской Федерации Россия столкнулась с проблемой взаимодействия собственных конституционно-правовых институтов с общемировыми. Этот фактор следует признать важным катализатором перевода российского федерализма на новые конституционные принципы.

Однако вывод о том, что конституционные основы российского федерализма полностью заимствованы из опыта других государств, не вполне соответствует действительности. «Новый» федерализм в России является правопреемником ранее функционирующих федеративных отношений. Институциональные и правовые основы советского федерализма отрицать нельзя. Многие причины проблем новой российской федеративной системы находятся в советском прошлом. Особое значение приобретают особенности федерализма, известные только опыту советского периода. Поэтому правомерным следует признать вывод о том, что новый российский федерализм наряду с использованием зарубежного опыта заимствовал также федеративный опыт собственного прошлого.

Централизованное директивное управление, присущее советскому федерализму, в известной степени применяется и в современных российских условиях. Дальнейшая трансформация российского федерализма на основе сбалансированного учета опыта собственного прошлого и заимствования передового зарубежного связывается с демократизацией всего политического режима Российской Федерации после вступления в должность третьего президента России. При выборе механизма дальнейшей модернизации федеративных отношений необходимо учитывать следующие факторы. Первый – уровень конституционной зрелости и политико-правовой культуры, который включает в себя набор идейных ценностей и переживаний, предполагает взаимную ответственность государства, общества и личности. Второй – разработка стратегии развития федеративных отношений в перспективе. Третьим фактором следует признать неоднородность социально-экономического пространства России.

Эти факторы не могут быть сняты временными мерами, такими как укрупнение субъектов Российской Федерации, выделение особых экономических зон, отказ от договорной практики разграниче-

ния компетенции и т.д. Модернизация российского федерализма должна преследовать общую цель улучшения жизненных условий и благосостояния людей. Разрешение этой наиболее сложной и фундаментальной проблемы определяет характер дальнейшего совершенствования федеративных отношений в России.

ВИДЫ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ ДЕПУТАТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.В. Езопихин

До принятия ныне действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» общепризнанным считалось право субъектов Российской Федерации на выбор и применение любой избирательной системы. Однако при принятии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» от 12 июля 2002 г. законодатель решил, что существует потребность в регулировании на федеральном уровне вопроса, по каким избирательным системам должны избираться законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: в п. 16 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» нашло свое закрепление положение о том, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

После вступления в силу действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в своем большинстве проводились с применением смешанной избирательной

системы и лишь в 4 субъектах Российской Федерации (Свердловская область, Республика Дагестан, Московская область, Санкт-Петербург) – с применением пропорциональной избирательной системы. При проведении выборов в большинстве субъектов Российской Федерации использовались закрытые партийные списки кандидатов (в 26 субъектах списки с разделением на региональные части) и только в 5 субъектах (Республика Калмыкия, Амурская область, Тверская область, Корякский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ) применялись открытые списки.

Несмотря на отсутствие запрета, в остальных нормах Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» на установление какой-либо иной, помимо пропорциональной или смешанной избирательной системы, системное толкование этого закона в части, касающейся содержания избирательного бюллетеня или порядка установления итогов голосования, позволяет сделать вывод о невозможности введения в субъектах Российской Федерации более редких разновидностей избирательных систем, например пропорциональной избирательной системы преференциального вотума. Специфика голосования, содержание избирательного бюллетеня при пропорциональной избирательной системе преференциального вотума таковы, что если бы законодатель в субъекте Российской Федерации, реализуя свое конституционное право, захотел ввести эту избирательную систему, то он бы нарушил нормы федерального законодательства.

Очевидно, что в законодательном регулировании выборов в Российской Федерации в настоящее время существует тенденция ограничения возможностей субъектов Российской Федерации воздействовать на избирательные отношения в части выбора избирательной системы, используемой при проведении выборов депутатов региональных парламентов. Федеральный законодатель четко определил, какие избирательные системы могут применяться при выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в свою очередь, законодатели в субъектах Российской Федерации, как правило, безальтернативно устанавливают избирательные системы, которые могут применяться при выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

ЛИССАБОНСКИЙ ДОГОВОР 2007 ГОДА КАК ДОГОВОР О РЕФОРМЕ

Н.Г. Геймбух

В 2007 г. руководители 27 государств Европейского союза подписали новый базовый договор, определяющий основные направления развития европейского права и европейской интеграции на предстоящие десятилетия. По месту подписания документ получил известность как Лиссабонский договор, а по своему содержанию – как Договор о реформе. Новый договор призван подвести итог затянувшимся дискуссиям о конституционной реформе и обеспечить восприятие и осуществление наиболее значимых положений конституционного проекта, не прошедшего ратификационный барьер.

Наиболее существенные изменения вносятся в Договор о Европейском союзе (ЕС). Ряд изменений предусмотрен также в Договоре о функционировании Европейского союза, который заменяет собой ныне действующий Договор об учреждении Европейского сообщества.

В Лиссабонском договоре термин «конституция» более не употребляется. В официальном тексте ликвидированы такие атрибуты государственности, как гимн и флаг ЕС. Общий объем Лиссабонского договора составляет 250 страниц, что значительно меньше объема Договора, учреждающего Конституцию для Европы 2004 г. Договор должен вступить в силу 1 января 2009 г. после ратификации всеми 27 государствами-членами в соответствии с национальными конституционными правилами.

В преамбулу Договора о ЕС вносится новый пункт, подтверждающий, что «Союз опирается на культурное, религиозное и гуманитарное наследие Европы»[1]. Исходя из этого наследия, формируются неотъемлемые и неотчуждаемые права человека, принципы свободы, демократии, равенства и правового государства.

Договор о ЕС дополняется новой ст. 1а, в которой формулируются ценности ЕС: «Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового

---

[1] *Vertrag* von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007. S. 10. http: // eur-lex.europa.eu

государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам»[1]. Далее в статье указывается, что эти ценности являются общими для государств – членов ЕС. Статья 2 Договора о ЕС в новой редакции определяет цели Союза, к важнейшим из которых отнесены укрепление мира, продвижение ценностей ЕС, повышение благосостояния и уровня жизни граждан Союза.

Важное правовое значение для ЕС имеет новая ст. 6 Договора о ЕС, которая гласит, что «Союз признает права, свободы и принципы, сформулированные в Хартии об основных правах 2000 г., ...и Хартия будет иметь ту же юридическую силу, что и сами Договоры»[2]. В этой же статье указывается, что Союз присоединяется к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Действие Хартии не распространяется на Великобританию и Польшу. Европейский союз наделяется правосубъектностью, что закреплено в новой ст. 46а Договора о ЕС.

Кроме того, в Договор о ЕС вводится ряд новых положений, которые призваны подтвердить демократический характер Союза. Вводится новый раздел, посвященный демократическим принципам построения представительной системы в ЕС, который предусматривает введение прямой законодательной инициативы граждан. Повышается роль представительных учреждений на уровне ЕС и в результате становится более заметным участие национальных парламентов в принятии общеевропейских решений.

---

[1] *Vertrag* von Lissabon zur Änderung... S. 11.

[2] Ibid. S. 13.

СПЕЦИФИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ – ВЗАИМОЗАВИСИМЫХ ЛИЦ

Е.В. Алтухова

Правовой статус налогоплательщика взаимозависимого лица наряду с общим правовым статусом приобретает ряд особенностей. Особый статус обусловлен спецификой его носителя и необходимостью установления дополнительных правовых ограничений, связанных с возможностью уклонения от налогов. Можно выделить более десятка таких особенностей.

Принципиальной особенностью является наличие обязанности у этой категории налогоплательщиков выступать субъектом особой разновидности налогового контроля – проверки правильности цен по сделкам между ними. В ходе такого контроля налоговый орган проводит дополнительные меры и расчетным путем определяет налоговую базу по хозяйственным операциям. При этом налогоплательщик обязан заплатить налог, исходя из применения рыночных, а не договорных цен на товары (работы, услуги).

Несмотря на отсутствие прямой обязанности взаимозависимых лиц исчислять налоги, исходя из рыночных цен, при отклонении от рыночной цены более чем на 20 процентов, налоговый орган вправе вынести решение не только о доначислении налога, но и пени, а также поставить вопрос о привлечении к ответственности за неполную уплату налога по ст. 122 НК РФ.

В отличие от общего правила о самостоятельном исполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налога (п. 1 ст. 45 НК РФ), п. 2 ст. 45 НК предусматривает обязанность основного общества как самостоятельного налогоплательщика исполнить при наличии определенных обстоятельств обязанность по уплате налогов дочерних или зависимых обществ (и наоборот).

Взаимозависимость организаций может повлиять на правовой статус и при отнесении их к категории крупнейших налогоплательщиков. Организации, отношения с которыми в соответствии с

п. 1 ст. 20 НК РФ могут оказывать влияние на условия или результаты основного вида деятельности, при наличии финансово-экономических показателей, подпадающих под критерии крупнейших налогоплательщиков, подлежат администрированию, соответствующему показателям крупнейшего налогоплательщика.

Участие в уставном капитале одной организации в другой создает способность влиять на режим взимания некоторых налогов, а именно влечет обязанность определять некоторые элементы налогообложения с учетом специальных требований НК РФ. Так, по налогу на прибыль установлены особые правила определения налоговой базы для взаимозависимых лиц: а) при определении дохода в виде безвозмездно полученного имущества (п. 1 ст. 251 НК РФ); б) для доходов, получаемых при передаче имущества в уставный (складочный) капитал (п. 1 ст. 277 НК РФ); в) при отнесении на расходы процентов по долговым обязательствам (ст. 269 НК РФ). Некоторые взаимозависимые лица имеют право применять налоговую ставку 0 % по доходам, полученным в виде дивидендов при определенных условиях.

Особенностью правового статуса налогоплательщиков взаимозависимых лиц на основании участия в уставном капитале одной организации в другой является также ограничение права на применение специальных налоговых режимов. Законом установлен ряд особенностей правового положения физических лиц, признаваемых взаимозависимыми: особая разновидность объекта налогообложения налогом на доходы физических лиц, а также ограничение права на имущественный налоговый вычет при продаже имущества.

Таким образом, в правоприменительной практике термин «взаимозависимые лица» нередко используется как синоним понятия «недобросовестный налогоплательщик» или как одно из доказательств недобросовестности. Часть особенностей правового статуса налогоплательщиков взаимозависимых лиц направлена на предотвращение возможных злоупотреблений в сфере налогообложения и выражается в выработке различных форм противодействия трансфертному ценообразованию и иным формам обхода налогов группой связанных лиц. Однако наличие статуса взаимозависимых лиц не опровергает презумпцию добросовестности и само по себе не свидетельствует о получении такими налогоплательщиками необоснованной налоговой выгоды.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОФФШОРНЫХ ФИНАНСОВЫХ ЦЕНТРОВ

О.Ю. Батенева

На современном этапе мирового развития происходят глобализация экономик, их либерализация и интеграция. Одним из феноменов глобализации явилось стремительное развитие оффшорных зон. Оффшорный финансовый центр (ОФЦ) – это государство или территория государства, где действуют налоговые, валютные и другие льготы для нерезидентов, базирующих свои счета и фирмы на этих территориях, но осуществляющих хозяйственную деятельность за их пределами.

Развитие оффшорного сектора мировой экономики характеризуется двумя тенденциями: 1) размахом процессов «оффшоризации»; 2) ужесточением борьбы с оффшорными центрами со стороны промышленно развитых государств и международных финансовых институтов. Промышленно развитые страны негативно настроены в отношении практики использования мировых оффшорных центров своими резидентами. Причина в том, что оффшорные зоны становятся привлекательными для легализации доходов, полученных преступным путем. Этому способствуют анонимные банковские счета; отсутствие обязательности идентификации клиентов; недостаточно эффективно работающие органы юстиции; отсутствие договоров об оказании правовой помощи при расследовании финансовых преступлений и т.д. Мировое сообщество, видя, как растет доля оффшорного сектора в мировой экономике, озабочено возникающими потенциальными угрозами для мировой финансовой системы и для отдельных государств. Поэтому антиоффшорная борьба приобретает всемирный размах. В ней активно участвуют такие международные организации, как ОЭСР, FATF, а также ООН, ЕС и др.

К оффшорным зонам предъявляют две основные претензии: 1) нечестная налоговая конкуренция; 2) содействие криминалу (прежде всего в «отмывании» денег). Соответственно борьба ведется по двум направлениям: борьбу с нечестной конкуренцией возглавляет ОЭСР, а с «отмыванием» денег – FATF. По оценкам МВФ, общемировой объем отмываемых денег составляет от 2 до 5% мирового ВВП. Типичным приемом борьбы с ОФЦ является составление «черных списков» оффшорных зон. В 1998 г. в докладе ОЭСР «Вредоносная

налоговая конкуренция» были сформулированы критерии определения налогового убежища: 1) нулевое или номинальное налогообложение; 2) строгая секретность и отсутствие эффективного обмена информацией (с налоговыми органами других стран); 3) недостаточная прозрачность в действии закона и административных правил.

ОЭСР не имеет никаких полномочий по наложению санкций. Это остается в компетенции государств-участников, а ОЭСР предлагает только рекомендации. Рекомендации (а их 19) включают три основные группы, касающиеся: 1) внутреннего законодательства (введение в налоговую систему стран – участниц ОЭСР правил, ликвидирующих выгоды от использования оффшоров; облегчение доступа налоговых властей к банковской информации и др.); 2) налоговых договоров (внесение в налоговые договоры стран – участниц ОЭСР положений по обмену информацией и взаимодействию налоговых органов); 3) международного сотрудничества (создание постоянно действующего Форума по вредоносной налоговой конкуренции для воплощения в жизнь рекомендаций; подготовка официального списка «налоговых убежищ»).

FATF – Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег ведет работы по пресечению отмывания «грязных» денег и иных финансовых трансграничных преступлений, по пересечению каналов финансовой подпитки терроризма и т.п. Среди мер, применяемых FATF, отмечается выработка «Перечня правонарушений», относящихся к отмыванию грязных денег.

FATF ведет «черный список» стран и территорий, не уделяющих должного внимания борьбе с отмыванием денег. В отношении таких стран могут рекомендоваться ограничительные меры в части размещения инвестиций, ведения деловых контактов и до применения более жестких санкций вплоть до бойкота. FATF выработала так называемые «40 рекомендаций», которых должны придерживаться ее участники для предотвращения отмывания капиталов. «Сорок рекомендаций ФАТФ» и «Девять специальных рекомендаций по противодействию финансированию терроризма» ОЭСР признаны в качестве международного стандарта борьбы с «отмыванием» денег. Они носят рекомендательный характер и не обладают обязательной юридической силой, однако оказывают большое влияние на национальное законодательство государств.

В России особая ценность оффшора заключается в возможности юридически беспрепятственно перемещать капитал в экономически

стабильные и безопасные страны. Кроме того, оффшоры часто выступают в качестве вспомогательных подразделений основной компании-резидента, которые берут на себя часть оборота и аккумулируют прибыль. В июне 2000 г. ФАТФ внесла Россию в «Черный список стран», которые не выполняли условия ФАТФ в борьбе против отмывания денег, поэтому в деятельности российских предприятий на международном рынке были созданы затруднения. В этой связи при Минфине России был создан Комитет по финансовому мониторингу (КМФ). В 2001 г. принят Федеральный закон «О противодействии легализации доходов, полученных незаконным путем». 16 мая 2001 г. Россия ратифицировала Европейскую конвенцию «Об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности». В результате с октября 2002 г. Россия исключена из «черного списка».

Результаты, полученные в ходе работы МВФ, Всемирного банка, Форума финансовой стабильности, ФАТФ, позволяют сделать следующие выводы: а) необходима постоянная работа ОФЦ, направленная на улучшение правового регулирования; б) оффшорным финансовым центрам следует интенсифицировать усилия по приведению национальной законодательной базы и системы контролирующих органов в соответствие международным стандартам. Приоритетными мерами являются: усиление борьбы с легализацией доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма; расширение международного сотрудничества и обмена информацией.

РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЕНТНЫХ ПЛАТЕЖАХ НЕФТЕДОБЫВАЮЩИХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Е.В. Бергер

Правовое обеспечение рентных платежей, взимаемых с нефтедобывающих предприятий, осуществляется законодательством, включающим нормы финансового, таможенного и горного права. Финансово-правовыми нормами регулируются налог на добычу полезных ископаемых, регулярные и разовые платежи при недропользовании, распределение доходов от уплаты рентных платежей

между бюджетами, специальный налоговый режим при реализации соглашений о разделе продукции.

Распределение доходов от уплаты рентных платежей между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации является составной частью такого элемента рентных отношений, как распределение рентных доходов между участниками рентных отношений: государством, нефтедобывающими предприятиями, российскими гражданами. Распределение рентных доходов между участниками рентных отношений структурно состоит из следующих взаимосвязанных составных элементов: 1) изъятие государством рентных доходов у нефтедобывающих предприятий посредством рентных платежей и уплаты природной ренты; 2) распределение между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации доходов от уплаты рентных платежей; 3) аккумулирование рентных доходов в общей доходной части федерального и регионального бюджета или в специальных фондах; 4) распределение между гражданами рентных доходов из бюджета.

В бюджетном законодательстве Российской Федерации 2007–2008 г. сохранилось процентное соотношение по распределению доходов от уплаты рентных платежей между бюджетами, применяемое в 2006 г. Показатель распределения рентного дохода между такими участниками рентных отношений, как государство и граждане России, – это использование аккумулированных в целевых фондах рентных доходов на социальные направления. До 01.01.2008 было предусмотрено формирование Стабилизационного фонда. Этот фонд был образован в 2004 г. и формировался за счет дополнительных доходов федерального бюджета от уплаты вывозной таможенной пошлины на нефть и налога на добычу нефти и в связи с превышением цены на нефть над базовой ценой, установленной в ст. 96.1 БК РФ. В фонде консолидировались рентные доходы, использование их на общегосударственные цели было ограничено и не было предусмотрено направлений расходования средств фонда на нужды социального характера.

На основании Федерального закона от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ в Бюджетном кодексе РФ закреплено правовое регулирование использования нефтегазовых доходов, аккумулированных в федеральном бюджете. Указанные доходы наряду с использованием их для обеспечения нефтегазового трансферта и нефтегазового дефицита предназначены для формирования двух специальных фондов:

Резервного фонда и Фонда национального благосостояния в объеме нефтегазового дохода, превышающем утвержденную на соответствующий финансовый год величину нефтегазового трансферта.

Социальная направленность использования нефтегазовых доходов федерального бюджета, часть которого приходится на рентные доходы, проявляется при формировании Фонда национального благосостояния. При этом фонд формируется для обеспечения только одного и единственного направления социального характера – софинансирование добровольных пенсионных накоплений граждан Российской Федерации. Поэтому на сегодняшний момент реализация принципа справедливого распределения рентного дохода, ограничивается государством при правовом регулировании правоотношений, касающихся распределения рентных доходов между всеми участниками рентных отношений. При этом формирование в рамках бюджетов бюджетной системы Российской Федерации целевых фондов за счет рентных доходов с целью финансирования социальных проектов, касающихся финансовой поддержки интересов отдельных граждан, категорий граждан России, является необходимым атрибутом для реализации принципа справедливого распределения рентного дохода.

ФИНАНСОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУБЪЕКТА РФ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И СОДЕРЖАНИЕ

Н.Н. Воробьёва

Финансовая деятельность субъекта Российской Федерации обусловлена федеративным устройством государства и обеспечивает экономическую основу конкретного региона для реализации его задач и функций. Она выступает составной частью общегосударственной финансовой деятельности, осуществляется на основе тех же принципов, форм и методов. Вместе с тем ей присущи собственные признаки. Во-первых, финансовая деятельность субъекта РФ выражает его самостоятельность как публично-правового образования. Во-вторых, целью финансовой деятельности субъекта РФ является обеспечение финансовыми ресурсами публично-территориальных интересов соответствующего субъекта. Наконец, финансовая дея-

тельность субъекта РФ осуществляется как территориальными подразделениями федеральных органов государственной власти, так и региональными органами, создаваемыми в границах данного субъекта.

Правовые основы финансовой деятельности субъекта РФ выражены в двухуровневой системе нормативно-правовых актов. Первый уровень образуют Конституция РФ, принятые в соответствии с ней законы и иные нормативно-правовые акты федерального уровня (Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, другие финансово-правовые и финансово-плановые акты). Второй уровень составляет законодательство субъекта РФ в финансовой сфере. Так, в Томской области оно включает в себя Устав Томской области, законы Томской области «О бюджетном процессе в Томской области», «О межбюджетных отношениях в Томской области», «О предоставлении межбюджетных трансфертов»; «Об областном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» и другие акты.

Содержание финансовой деятельности субъекта РФ составляют функции организации региональной финансовой системы, планирование, прогнозирование, координация и регулирование ее функционирования, а также контроль над достижением конечного результата. Так, финансовое планирование представляет собой процесс составления, рассмотрения, утверждения финансовых планов на уровне региона. В 2007 г. в Томской области был осуществлен переход к формированию и исполнению годового бюджета как составной части трехлетнего перспективного финансового плана, что дает возможность предвидеть последствия принимаемых решений на длительный период времени и при необходимости их корректировать. Получатели бюджетных средств могут планировать свою деятельность на среднесрочную перспективу, опираться на заранее известный объем бюджетных средств, что в итоге должно повысить их ответственность за результат своей деятельности.

С финансовым планированием тесно связано прогнозирование – процесс получения информации о будущем состоянии явлений и событий. В Томской области приняты два прогнозных документа: Стратегия развития Томской области до 2020 г. и Программа социально-экономического развития Томской области на период 2006–2008 гг. Стратегия предусматривает в качестве общей цели создание высокого уровня благосостояния населения и стандартов качества жизни. Программа социально-экономического развития Том-

ской области конкретизирует действия исполнительных органов государственной власти области и структурных подразделений администрации области, направленные на достижение целей, определенных Стратегией развития Томской области до 2020 г.

Таким образом, финансовая деятельность субъекта РФ как составная часть общегосударственной финансовой деятельности имеет свое назначение и специфику. Особенности ее проявления связаны с наличием собственного функционального содержания, условиями и задачами социально-экономического развития конкретного региона. Они также проявляются в двухуровневой системе законодательства, в осуществлении и реализации как федеральными, так и региональными органами власти.

ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

И.В. Глазунова

Налоговое правоприменение – это та сфера деятельности, которую законодатель стремится урегулировать наиболее детально, учитывая специфику налоговых правоотношений, а именно их изначальную конфликтность. Поэтому состояние правоприменения в налоговых отношениях представляет собой важную и актуальную для российского общества проблему.

Высокое качество правоприменительной деятельности зависит от совокупности факторов, среди которых одно из первых мест занимает высокое качество правовой теории, которой должны быть «вооружены» правоприменители. Поэтому крайне важным является выявление признаков налогового правоприменения как разновидности теоретико-правовой категории «правоприменения», а также уяснение соотношения налогового правоприменения со смежными явлениями налогово-правовой материи. Применению как особой форме реализации права свойствен целый ряд признаков, отличающих его от других форм реализации, в числе которых можно выделить государственно-властный характер применения права; особую процедурную или процессуальную форму; издание актов применения норм права.

Государственно-властный характер применения права заключается в том, что, во-первых, правоприменением занимаются субъекты, обладающие властными полномочиями. В правоприменении налоговых норм к их числу относятся налоговые и таможенные органы. При этом следует учитывать, что стадия исполнения правоприменительного акта является неотъемлемой частью процесса правоприменения. Поэтому можно считать, что механизм правоприменения складывается из правомерных действий субъектов, осуществляющих индивидуально-правовое регулирование, и правомерного поведения участников индивидуально-регламентированных отношений (субъектов – исполнителей индивидуальных правовых актов). Во-вторых, применение права является единственным каналом, через который осуществляется государственное принуждение в процессе правового регулирования. Нормы права лишь содержат возможность государственного принуждения, реально же оно всегда применяется компетентными органами.

Второй признак правоприменения заключается в том, что деятельность по применению норм права, как правило, осуществляется в особой процессуальной или процедурной форме. Специфика отношений по применению налогово-правовых норм, в силу их основанности на ограничении права собственности физических и юридических лиц, а также публично-правовом характере, обусловливает необходимость установления пусть не единых, но четких и ясных правовых гарантий в виде стройной системы налогово-процессуальных норм. Наличие процессуальной формы необходимо, поскольку субъект применения права является носителем властных полномочий, а следовательно, способен ими злоупотреблять.

Наконец, правоприменительная деятельность по своему содержанию выражается в вынесении индивидуально-конкретных правовых предписаний, которые обращены к персонально определенным лицам. Вынесение такого акта является итогом применения права. Вместе с тем не все процессуальные документы, исходящие от уполномоченных органов, являются по своей сути правоприменительными актами. Анализ Налогового кодекса РФ позволяет разграничить собственно индивидуальные налоговые правовые акты (к примеру, решение о зачете излишне уплаченных сумм налогов) и документы, служащие для процессуального оформления действий налогового органа и не влекущие каких-либо прав либо обязанно-

стей для подконтрольных субъектов (например, протокол осмотра территории).

В соответствии с выделенными признаками правоприменение в налогово-правовых отношениях представляет собой организационную деятельность налоговых органов по разрешению конкретных юридических дел, вынесению индивидуальных предписаний в налоговой сфере и исполнению данных предписаний подчиненными субъектами, осуществляемую в соответствии с процессуальной формой, установленной законом, иными нормативно-правовыми актами и общепризнанными правовыми принципами.

ИМУЩЕСТВЕННЫЕ НАЛОГОВЫЕ ВЫЧЕТЫ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

С.А. Громоздин

В гл. 23 Налогового кодекса РФ «Налог на доходы физических лиц» (подп. 2 п. 1 ст. 220) закреплено право налогоплательщика, при определении размера налоговой базы, на получение имущественного налогового вычета в сумме, израсходованной налогоплательщиком на новое строительство, в размере фактически произведенных расходов. В фактические расходы на новое строительство либо приобретение жилого дома или квартиры могут включаться, в частности, расходы на приобретение строительных и отделочных материалов, расходы на работы, связанные с отделкой квартиры. При этом необходимым условием принятия указанных расходов к вычету является то, что в договоре на приобретение незавершенных строительством дома или квартиры указано, что они приобретаются без отделки. К заявлению на предоставление имущественного налогового вычета должны быть приложены платежные документы по произведенным расходам, оформленные в установленном порядке.

В настоящее время правоприменительная практика по предоставлению имущественных налоговых вычетов складывается так, что после получения заявления налогоплательщика о предоставлении имущественного налогового вычета ИФНС не принимает в качестве документов, подтверждающих право на имущественный

налоговый вычет, товарные чеки. К тому же еще и привлекает налогоплательщика к ответственности за совершение налогового правонарушения, предусмотренного п. 1 ст. 122 НК РФ.

Изучение актов камеральных налоговых проверок, в частности составленных ИФНС по Ленинскому району г. Новосибирска, свидетельствует о том, что в большинстве случаев расходы на ремонт и отделку приобретаемого жилья не признаются и не принимаются как документы, подтверждающие налоговый вычет. При этом в актах камеральных налоговых проверок зачастую содержится следующий, неправильный, по нашему мнению, вывод: «На документах (чеках, копиях чека, квитанциях заказа) налогоплательщик, производящий покупку отделочных материалов, не указан, и, следовательно, они не могут являться основанием для принятия их в расход...»

В обоснование мнения об ошибочности подобного вывода необходимо отметить, что он не основан на законе. Письмом ФНС РФ от 18.04.2006 г. № 04-2-02/301 разъяснено, что платежными документами, подтверждающими факт уплаты денежных средств налогоплательщиком по произведенным им расходам, могут быть товарные и кассовые чеки и иные документы, оформленные в установленном законом порядке.

Следовательно, если актом налоговой проверки не было установлено, что представленные налогоплательщиком документы, подтверждающие расходы, не оформлены в установленном законом порядке, у ИФНС РФ не имеется правовых и фактических оснований не принимать их к имущественному налоговому вычету. Дело в том, что товарные и кассовые чеки при их оформлении в установленном законом порядке не могут содержать сведения о налогоплательщике, поскольку такой реквизит, как данные о покупателе, в них не предусмотрен, а потому не может и не должен указываться.

Таким образом, при принятии решений о предоставлении налоговых имущественных вычетов, налоговые органы должны руководствоваться положениями пп. 5, 6 ст. 5 Налогового кодекса РФ. В соответствии с ними акты законодательства о налогах и сборах должны быть сформулированы таким образом, чтобы каждый точно знал, какие налоги, когда и в каком порядке он должен платить. При этом все неустранимые сомнения и неясности должны толковаться в пользу налогоплательщика. Поскольку условием предос-

тавления имущественных налоговых вычетов в законе не названо наличие фамилии налогоплательщика в товарном чеке на приобретаемые им отделочные материалы для ремонта новой квартиры, налоговые органы не вправе отказывать в принятии таких документов в качестве доказательств понесенных расходов и не принимать их к имущественному налоговому вычету.

ВОПРОСЫ КАССОВОГО ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТОВ

В.М. Зуев

Бюджетное законодательство, разграничивая функциональное назначение органов исполнительной власти на стадии исполнения бюджетов, определяет их конкретные полномочия в этой сфере. Обеспечение исполнения бюджетов возложено на высшие исполнительные органы государственной власти и администрацию муниципального образования. Организацию исполнения собственного бюджета осуществляет финансовый орган, реализуя ее на основе сводной бюджетной росписи и кассового плана. Федеральному казначейству поручено кассовое обслуживание исполнения бюджетов, то есть проведение и учет операций по кассовым поступлениям в бюджет и кассовым выплатам из бюджета. Для кассового обслуживания Федеральное казначейство открывает счета в Центральном банке РФ. Все кассовые операции по исполнению бюджетов осуществляются через указанные счета и отражаются в отчетности о кассовом исполнении бюджетов.

В последней редакции Бюджетного кодекса РФ исключено понятие «казначейское исполнение бюджета», термин «кассовое исполнение» упоминается лишь тогда, когда речь идет об отчете по кассовому исполнению бюджета или учете операций по кассовому исполнению федерального бюджета (ст. 7, 154, 166.1). В этой связи возникает вопрос, если одни органы обеспечивают исполнение бюджета, другие организуют, а третьи обслуживают его, то кто же должен исполнять и в чем состоит кассовое исполнение бюджета? Вроде бы кассовое исполнение подразумевается, но кем и как оно реализуется, следует только догадываться. Вместе с тем кассовое исполнение бюджета всегда являлось необходимой правопримени-

тельной функцией по исполнению любого бюджета на протяжении всего исторического развития бюджетного процесса, обеспечивающего единство бюджетной кассы. Период 90-х годов прошлого столетия характеризовался тем, что многократно продекларированный ранее принцип единства кассы был полностью проигнорирован в связи с принятием решения о возможности обслуживания счетов бюджетов коммерческими банками.

Бюджетный кодекс возродил принцип единства кассы, и бюджеты переведены на казначейское исполнение. Последующий отказ законодателя от понятия казначейского исполнения бюджетов, предусмотренного ст. 215 БК РФ, вполне закономерен. На органы исполнительной власти возлагались и организация исполнения, и собственно исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являлись кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляли платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений. Прежде всего, требовалось отграничить организацию исполнения от собственного кассового исполнения, устранить противоречия и несогласованность с другими нормативно-правовыми актами, обусловить и гарантировать кассовое обслуживание исполнения бюджета.

Кассовое исполнение соответствующего бюджета должно включать в себя все операции со средствами на бюджетных счетах, в том числе полномочия по управлению средствами на единых счетах бюджетов. При кассовом обслуживании исполнения бюджетов полномочия по управлению счетами ныне возложены на финансовые или иные уполномоченные органы (ст. 241.1 БК РФ). И только управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета осуществляет Казначейство России, которое к тому же составляет и ведет кассовый план исполнения федерального бюджета (ст. 166.1 БК РФ). Кассовое исполнение как составная часть исполнительного процесса необходима для реализации собственного бюджета, а поэтому лишать органы исполнительной власти этой функции было бы неправильно. Значит, речь должна идти только о передаче отдельных полномочий по кассовому исполнению бюджетов вышестоящим органам на обслуживание.

Особенно нет логики законодателя, когда кассовое обслуживание исполнения федерального бюджета, а не кассовое исполнение, возложено на Федеральное казначейство. Казначейство Рос-

сии ведет учет операций по кассовому исполнению федерального бюджета, составляет и представляет в Министерство финансов РФ информацию и отчет о кассовом исполнении федерального бюджета (ст. 166.1 БК РФ). Кстати, и финансовые органы ежемесячно составляют и представляют отчет о кассовом исполнении бюджета (ст. 154 БК РФ). То есть кассовое исполнение существует, оно необходимо, но тогда возникает вопрос, чем же отличается кассовое исполнение бюджета от кассового обслуживания исполнения бюджета.

Кассовое обслуживание исполнения бюджета предполагает разделение полномочий по кассовому исполнению собственного бюджета между финансовыми органами публично-правового образования и Федеральным казначейством. Иначе говоря, кассовое исполнение бюджета шире кассового обслуживания за счет полномочий по управлению средствами на единых счетах бюджетов. В полном объеме, включая управление операциями со средствами на едином счете федерального бюджета, его осуществляет только Казначейство России и только по федеральному бюджету. Упраздняя гл. 25 БК РФ «Исполнение федерального бюджета», законодатель утратил возможность показать специфику стадии исполнения федерального бюджета.

По соглашению с исполнительным органом региональной власти полномочия Федерального казначейства по кассовому обслуживанию исполнения нижестоящих бюджетов могут быть переданы исполнительным органам государственной власти субъекта Федерации, имеющим условия для их осуществления. То есть речь идет о полной передаче полномочий по кассовому исполнению регионального бюджета исполнительному органу субъекта Федерации и возложении на него обязанностей по кассовому обслуживанию муниципальных бюджетов на их территории. Этот орган обязан представлять органу Федерального казначейства информацию о всех кассовых операциях при исполнении всех обслуживаемых им бюджетов. Таким образом, кассовое исполнение шире кассового обслуживания исполнения бюджета и возможно только в отношении собственного бюджета, а кассовое обслуживание исполнения должно касаться только бюджетов нижестоящих уровней.

ВОПРОСЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ

В.В. Казаков

В определении места и роли местного самоуправления главным является рассмотрение социальных проблем в тесной увязке с другими проявлениями жизнедеятельности на территории муниципального образования, а также выявление статуса местного самоуправления. Прежде всего, это поиск ответа на вопрос, является ли местное самоуправление автономным органом государственной власти или представляет собой часть общенациональных систем управления, и в какой степени органы местного самоуправления являются самостоятельными и способными решать вопросы территории без поддержки вышестоящих органов управления. Особенно важны формы и масштабы взаимодействия местных властей с другими уровнями управления, их эффективность в решении местных проблем, в хозяйственной сфере муниципального образования и роль в этом местных администраций.

Конституция РФ гарантировала местное самоуправление (ст. 12 гл. 8), закрепила самостоятельность органов местного самоуправления в управлении муниципальной собственностью, в формировании, утверждении и исполнении местных бюджетов (ст. 132). Принятые в 1995–1997 гг. федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и «О финансовых основах местного самоуправления в РФ», несмотря на их несовершенство и противоречивость, определили основные направления финансовых основ местного самоуправления. Вместе с тем процедура принятия этих законов, а также бюджетно-налоговых кодексов свидетельствует о серьезных разногласиях в российском парламенте по вопросам финансового обеспечения муниципальных образований. Наконец, как итог длительного самоутверждения местного самоуправления в России 6 октября 2003 г. принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», провозгласивший новую реформу.

Определяя местное самоуправление как форму осуществления народом власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения,

исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций, этот закон разделил муниципальные образования на два уровня. По логике проводимой реформы каждому типу муниципальных образований на законодательной основе вменен перечень вопросов местного значения, которые определяют направления деятельности муниципальных властей.

Ключевая идея реформы местного самоуправления в России – это предельно четкое разделение полномочий между уровнями власти (федеральными, региональными и местными). Но, кроме вопросов собственного ведения, муниципальные образования обязаны исполнять государственные полномочия. Процесс разграничения полномочий продолжается, практически превращая провозглашенный закрытый перечень местных вопросов в открытый. Это означает отход от четкого разграничения зон ответственности и финансирования, повышает риски возврата к практике «нефинансируемых мандатов», ведет к размыванию четкости разграничения расходных обязательств по типам муниципальных образований. Исследования, проведенные в ряде городов России, говорят о перегруженности муниципального уровня государственными функциями, что ведет к вытеснению из сферы местного самоуправления вопросов местного значения государственными полномочиями, а это противоречит самой идее самоуправления.

Экономическая основа местного самоуправления призвана обеспечить материально-производственную базу муниципального образования для жизнеобеспечения и удовлетворения основных нужд его населения. Согласно закону № 131-ФЗ экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Любое муниципальное образование, независимо от величины его собственной доходной базы, обязано обеспечить для населения определенный минимум муниципальных услуг, гарантируемых государством. Величина этих услуг должна определяться социальными нормами и минимальными государственными социальными стандартами (жилище, образование, медицина, социальное обслуживание и др.). На основании минимальных государственных социальных стандартов и с учетом региональных цен и тарифов в каждом субъекте Федерации определяется минимально необходимая потребность в бюджетных средствах в расчете на одного жите-

ля по текущим расходам. В случаях, когда доходная часть местного бюджета не обеспечена, органы государственной власти обязаны передавать местному самоуправлению иные доходные источники федерального и регионального бюджета. Если же и этого недостаточно, то используются дотации, субсидии и иные межбюджетные трансферты. Данный подход получил название «субсидиарное» финансирование. Фактически этот порядок не соблюдается. Вопрос о разработке минимальных государственных социальных стандартов пока еще обсуждается. Соответственно отсутствуют региональные нормативы минимальной бюджетной обеспеченности. В этой связи большинство субъектов РФ устанавливает органам местного самоуправления произвольные нормативы налоговых поступлений, ставящие их в критическое положение.

Ограничено количество налоговых доходов местных бюджетов – оставлено только два местных налога, которые в структуре бюджетов муниципальных образований составляют от 3 до 10% в зависимости от типа муниципального образования. Чтобы муниципальное образование стало полноценным партнером государства и фундаментом российской государственности, обеспечение финансово-экономических основ местного самоуправления должно стать главной задачей.

ПОНЯТИЕ БЮДЖЕТНОГО КРЕДИТА В НОВОЙ РЕДАКЦИИ БЮДЖЕТНОГО КОДЕКСА РФ

Д.Е. Кошель

Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ в Бюджетный кодекс РФ внесены изменения, существенно затрагивающие институт бюджетного кредита. В ст. 93.2 БК РФ предпринята попытка централизации норм о бюджетном кредите как об одном из институтов бюджетного права.

В прежней редакции БК РФ (ст. 69, 94–96) бюджетный кредит имел двойственную природу: являясь источником финансирования бюджетного дефицита, он одновременно выступал формой расходов бюджета, предоставлявшего кредит. Ныне ст. 93.2 БК РФ говорит о предоставлении бюджетных кредитов на условиях и в преде-

лах бюджетных ассигнований, конкретизирующих расходные обязательства. Создается впечатление, что законодатель по-прежнему рассматривает бюджетные кредиты как форму расходов. Однако в новой редакции ст. 69 перечень бюджетных ассигнований не содержит бюджетных кредитов, к тому же они не выделяются и в числе самостоятельных форм межбюджетных трансфертов. Сущность бюджетного кредита раскрывается при анализе состава источников финансирования дефицита бюджета, предусматривающего разницу между средствами, полученными от возврата бюджетных кредитов, и суммой предоставленных бюджетных кредитов (ст. 94, 95 БК РФ). Это позволяет констатировать, что бюджетный кредит более не является формой бюджетных расходов, а рассматривается исключительно как источник финансирования дефицита бюджета.

К получателям бюджетных кредитов кодексом ранее относились бюджеты бюджетной системы и юридические лица Российской Федерации. Кредиты (займы), предоставляемые Российской Федерацией иностранным государствам, их юридическим лицам и международным организациям, относились к понятию государственных кредитов. Классификация внешних долговых требований, содержащаяся в ст. 122 БК РФ, позволяет выделить две новые формы бюджетного кредита: государственный финансовый кредит и государственный экспортный кредит для иностранных государств и их юридических лиц. С внесением в БК РФ изменений правила гл. 15, сфера действия норм которой (ст. 127) ранее распространялась на кредитование международных организаций, теперь не охватывает таких отношений. Также конкретизирован состав юридических лиц, имеющих право на получение бюджетных кредитов. Ныне БК РФ использует единое понятие юридического лица, а из состава кредитополучателей исключены государственные (муниципальные) учреждения, которые в соответствии с п. 4 ст. 161 БК лишены права на получение бюджетных кредитов. Одновременно устранены различия в предоставлении бюджетных кредитов унитарным предприятиям, которые могли получать их на беспроцентной основе, и остальными юридическими лицами.

Вертикальный принцип получения кредитов от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации заменен возможностью получения бюджетных кредитов из разных бюджетов бюджетной системы. Однако нормы о бюджетном кредите

(ст. 93.3 БК РФ) предусматривают предоставление бюджетных кредитов лишь из федерального бюджета региональным бюджетам, из бюджета субъекта РФ – местным бюджетам и из бюджетов муниципальных районов – бюджетам поселений. Неясным остается вопрос о возможности предоставления бюджетных кредитов вышестоящему бюджету. В частности, упоминание в ст. 94, 98 БК РФ об обязательствах по кредитам, предоставленным федеральному бюджету другими бюджетами, не находит дальнейшего развития. Безусловно, современная система межбюджетного регулирования не может создать примеров кредитования вышестоящего уровня нижестоящего. Однако о таком кредитовании, на наш взгляд, можно говорить как о перспективной форме межбюджетных трансфертов, вполне соответствующей принципам бюджетного федерализма.

Новая редакция БК содержит и другие значимые дополнения и уточнения к условиям бюджетного кредитования: ужесточение требований к юридическим лицам – поручителям по кредитам, введение понятия «реструктуризация обязательств (задолженности) по бюджетному кредиту» и др.

ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ СТРАХОВЫЕ ФОНДЫ

С.С. Кузнецов

Страховые отношения, являясь частью финансовой системы, регулируются нормами ряда отраслей права и представляют собой предмет комплексной отрасли законодательства, в этой связи возникает потребность в отдельном исследовании финансово-правового характера страховых фондов. Преобразования, происходящие в России при переходе на рыночную экономику, создали ситуацию, характеризуемую непривычно высоким уровнем социальных рисков, чрезвычайных происшествий, влекущих дополнительные затраты на непредвиденные расходы. Организация системы обязательного социального страхования, создание социальных внебюджетных и резервных фондов позволяют разгрузить бюджет от существенной доли социальных и непредвиденных бюджетных расходов.

Закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в определении страхования предусматривает участие публично-правовых образований только в качестве страхователей через страхование ими собственных интересов. Страхование интересов физических и юридических лиц является предметом правового регулирования гражданского права. Страховые отношения, регулируемые нормами финансового права, отличаются от гражданско-правового регулирования внедоговорным и некоммерческим характером. Они являются частью финансовой деятельности по формированию, распределению и использованию особых страховых фондов, где публично-правовые образования в лице своих органов являются страховщиками.

В финансовом праве можно выделить три вида публичных страховых фондов: государственные социальные внебюджетные фонды, фонд обязательного страхования вкладов и публичные резервные фонды, к которым относятся Резервный фонд, Резервный фонд Президента РФ, резервные фонды исполнительных органов государства и муниципальных образований. Все они существенно отличаются от страховых фондов, создаваемых в рамках гражданско-правового регулирования. В отличие от гражданско-правовых отношений, где также возможно существование резервных фондов юридических лиц как отношений по самострахованию, финансово-правовые фонды детально урегулированы финансовым законодательством.

Финансово-правовые страховые фонды могут иметь как централизованный, так и децентрализованный характер. В централизованном порядке создаются государственные внебюджетные и резервные фонды. Их особенностью является юридическая форма финансово-плановых актов (законов). Фонд страхования вкладов является децентрализованным, поскольку хотя и обособлен от иного имущества Агентства по страхованию вкладов, которое является государственной корпорацией, но принадлежит ему на праве собственности. Денежные средства фонда обязательного страхования вкладов учитываются на специально открываемом счете агентства в Банке России.

Поскольку публично-правовые образования являются страховщиками, управление финансово-правовыми страховыми фондами

осуществляется их органами, которые действуют без лицензии. Учитывая, что легальное определение страхования предусматривает возможность формирования страховых фондов не только из уплаченных страховых премий (взносов), а также за счет иных средств, финансово-правовые страховые фонды имеют особые источники доходов. Источниками могут быть: для резервных фондов – часть доходов бюджетов как целевого, так и общего характера, для государственных внебюджетных фондов – целевые налоги (или доли от налогов) и иные источники, для фонда обязательного страхования вкладов – обязательные страховые платежи кредитных организаций. Общей особенностью доходных источников фондов является их формирование не только за счёт страхователей, но при недостаточности средств и за счёт ассигнований из бюджета.

Характерной чертой финансово-правовых страховых фондов является исчерпывающий перечень страховых рисков. Так, основной функцией государственных внебюджетных фондов является реализация конституционных прав граждан на охрану здоровья, медицинскую помощь и иные виды социального обеспечения. Фонд обязательного страхования вкладов создан для защиты прав и законных интересов вкладчиков российских банков. Он необходим для укрепления доверия к банковской системе и стимулирования привлечения в нее сбережений населения. Публичные резервные фонды предназначены для финансирования непредвиденных (чрезвычайных) расходов публично-правовых образований. Особо следует выделить резервный фонд, предназначенный для нефтегазового трансферта в случае недостаточности нефтегазовых доходов для его финансового обеспечения.

Таким образом, страховая деятельность как разновидность финансовой деятельности обусловливает существование особых публичных страховых фондов, которые в рамках страхования имеют достаточные правовые основания для своего существования и функционирования. Фонды социального страхования в России как публичные финансовые фонды расходуются для удовлетворения публичного общественного интереса, для осуществления социальной защиты и являются государственной собственностью Российской Федерации.

КОНТРОЛЬНЫЕ ФУНКЦИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Д.В. Кукелко, Е.А. Гончарова

Трудный путь экономических и политических реформ в России, переход на новые условия хозяйствования повлекли разрушение государственной системы контроля, ориентированной на социалистическое производство. Органы государственного контроля фактически были упразднены, изменения в законодательстве не успевали за происходящими изменениями. Поэтому расходование бюджетных средств, перераспределение собственности зачастую проходили стихийно, что привело к бюрократизации, коррумпированности, круговой поруке в отдельных структурах исполнительной власти, деятельность которых в первую очередь была связана с распределением и предоставлением бюджетных средств, распоряжением государственной собственностью.

Жизнь убедительно доказала, что либерализация экономики, развитие рыночных отношений отнюдь не отменяют для государства необходимости контролировать расходование бюджетных средств. Прозрачность финансов – один из существенных признаков реальной демократии. Поэтому для организации и осуществления бюджетного контроля, обеспечивающего законность и эффективность использования бюджетных средств, для проведения финансовой экспертизы проектов бюджетов, а также осуществления контроля за управлением и распоряжением государственной собственностью были созданы контрольно-счетные органы. Их принципиальное отличие от всех иных контрольных органов состоит в том, что они являются субъектом внешнего контроля, то есть контролируют исполнительную власть от имени и в интересах общества.

Счётная палата РФ имеет конституционный статус органа, осуществляющего государственный финансовый контроль, а также специфические задачи, что и определяет особенности осуществления этого вида контроля. Согласно ст. 12 Закона РФ «О Счётной палате РФ» в круг субъектов, на которые распространяются контрольные полномочия Счётной палаты РФ, входят не только государственные органы и учреждения, но и органы местного само-

управления. К этому кругу также относятся организации иных форм собственности, как коммерческие, так и некоммерческие, если они получают, перечисляют, используют средства из федерального бюджета или используют федеральную собственность либо управляют ею, имеют предоставленные федеральным законодательством налоговые, таможенные и иные льготы и преимущества.

Контроль Счётной палаты является внешним и более других отвечает понятию аудита, что позволяет соблюдать принципы её деятельности, заложенные в законе. Законодательное установление подотчётности Федеральному собранию позволяет Счётной палате быть независимой от Правительства РФ при осуществлении деятельности и формировании выводов по итогам проверок. Законом РФ «О Счётной палате РФ» (ст. 16–19) установлены такие направления контроля, которые от лица государства может выполнять только орган, наделённый особым статусом. К ним относится контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга РФ, за использованием кредитных ресурсов, за федеральными внебюджетными фондами, за поступлением в федеральный бюджет средств от распоряжения и управления государственной собственностью, за банковской системой.

В специальной литературе не случайно отмечается, что Счётная палата РФ является органом государственной власти, не входящим ни в одну из трёх ветвей власти. К подобным органам относят также Прокуратуру РФ, ЦБ РФ, ЦИК РФ, Уполномоченного по правам человека. При этом отмечается, что существование особой конституционной природы таких органов общепризнано в теории и практике отечественного конституционного права. Данный подход к определению статуса высшего органа государственного финансового контроля вытекает из общеполагающих принципов международного права, изложенных в ст. 1 Лимской декларации руководящих принципов контроля. В ней говорится, что организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Такой статус позволяет наиболее эффективно защищать права граждан за счёт широкой публичности в деятельности Счётной палаты РФ, а также опоры на общественное мнение. Примером служит активное сотрудничество Счётной палаты РФ и Общероссийской общественной организации «Российский союз налогоплательщиков».

Одной из важнейших задач, стоящих перед всеми государственными органами, как контрольными, так и правоохранительными, является борьба с коррупцией. А, как известно, коррупция возникает там, где органы государственной власти могут действовать вне контроля, по своему усмотрению. В условиях, когда взят курс на активизацию бюджетной политики, повышение качества жизни граждан, диверсификацию экономики, заметным шагом в борьбе с коррупцией, на наш взгляд, должно стать внедрение аудита эффективности. Это не только проверка целевого использования денег конкретным бюджетополучателем, но и ответ на вопрос, а нужно ли было вообще направлять туда бюджетные средства и можно ли было получить за те же деньги больший результат?

В связи с этим разработанные методы аудита эффективности и стратегического аудита, которые в силу особой компетенции Счётной палаты не применяются в иных органах финансового контроля, позволяют решать те задачи, которые не могут быть решены с помощью других механизмов контроля. Председатель Счётной палаты РФ объявил, что новой задачей для Счётной палаты РФ является необходимость наряду с финансовым аудитом и аудитом эффективности осуществлять стратегический аудит, целью которого является оценка реализуемости конечных целей и последствий осуществляемых долгосрочных проектов и программ. Кроме того, стратегический аудит предполагает оценку «коэффициента сопротивления» внешней среды (качество менеджмента, уровень коррупции, наличие институциональных ограничений и пр.), его использование обусловливает и более широкий (до 5–8 лет) горизонт анализа ситуации.

В связи с этим задача контролирующих и правоохранительных органов сегодня – обеспечить полноценный и всеобъемлющий государственный контроль, который подразумевает прозрачность действий чиновников, а прозрачность способствует ответственному поведению. Если лица, выполняющие публично-правовые функции, будут следовать принципам ответственности, прозрачности и подотчетности обществу, то уровень коррупции удержится в приемлемых границах, а отклонения можно будет выявлять стандартными методами, для чего и существуют соответствующие органы.

Ещё одним из направлений развития деятельности Счётной палаты РФ является координация её работы с другими контрольными органами. Для этого руководство Счётной палаты предлага-

ет создать Координационный контрольный совет при Президенте РФ, в который могли бы войти Контрольное управление Президента, Счетная палата, Минфин, Генеральная прокуратура. а также, возможно, Федеральная налоговая служба и Федеральная таможенная служба. По мнению С.В. Степашина, только этот орган мог бы вносить главе государства предложения об изменении единого плана контрольных мероприятий. Целью данного предложения является снижение давления контрольных органов на бизнес, а также профилактика коррупции среди самих контролеров. Как показывает опыт, чрезмерная свобода в выборе объектов и нечеткая формулировка конечных целей проверки создают среди проверяющих атмосферу безответственности и бесконтрольности. Однако системные меры по реорганизации контрольной деятельности являются необходимым, но недостаточным условием для профилактики коррупции.

Развитие контрольных функций тесно связано и с теми задачами, которые стоят перед государством на современном этапе. Период антикризисной стабилизации остаётся позади, руководство страны ставит задачи формирования бюджета развития. Вопрос стоит об обеспечении конкурентоспособности страны на мировой арене в XXI в. Это будет связано с формированием новых институтов развития и масштабного частного и государственного партнёрства (примером могут служить государственные корпорации, создание Банка развития, Инвестиционного и Венчурного фондов, свободных экономических зон). Деньги передаются в эти институты развития большие, и от правильной организации государственного финансового контроля за их использованием будет зависеть выполнение тех стратегических задач, которые стоят перед страной.

Проведение финансового контроля в этой сфере обусловлено тем, что средства федерального бюджета переходят из публично-правового пространства в пространство договорных отношений, где уже не будут действовать привычные механизмы контроля за финансовыми средствами. Поэтому органы исполнительной власти и контрольно-счетные органы оказываются в затруднительном положении. Новые риски будут также связаны и с распределением возможных доходов, на которые направлены крупные инвестиции и где бизнес может искусственно национализировать затраты и приватизировать доходы. В этих условиях, отмечает С.В. Степа-

шин, главной целью государственного контроля должно стать повышение эффективности планирования и реализации социально-экономического развития страны за счет представления власти и обществу достоверных данных, необходимых для сбалансированного формирования и своевременной корректировки принимаемых решений.

Контрольные функции Счётной палаты не могут быть реализованы в полной мере без обеспечения другой – экспертно-аналитической функции, так как осуществление присущих только Счётной палате разновидностей контроля невозможно без глубокого анализа макроэкономических показателей и знания процессов, происходящих в экономике не только России, но и всего мира. Как следствие этого, развивается новое научное направление – конституционный аудит, который предметно исследует философские принципы, конституционные основы, теорию, методологию и практику государственного аудита. Исследованию этого направления посвящена монография С.В. Степашина «Конституционный аудит».

ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ДЕНЕЖНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е.В. Лунгу

В Российской Федерации нет единого нормативного акта, регулирующего денежную систему государства. Действующее законодательство не содержит понятия денежной системы Российской Федерации. Цитируемое рядом авторов понятие денежной системы как единой системы, состоящей из официальной денежной единицы, порядка эмиссии наличных денег, организации и регулирования денежного обращения, предусматривалось ранее действовавшим Законом РФ от 25 сентября 1992 г. № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации». Однако для цели исследования необходимо сформулировать понятие денежной системы Российской Федерации на основе современной научной и законодательной базы. Отдельные элементы денежной системы Российской Федерации нашли отражение в Конституции РФ и Федеральном зако-

не «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Это позволило предложить следующие законодательно закрепленные элементы денежной системы Российской Федерации:

1) официальная денежная единица – рубль (ч. 1 ст. 75 Конституции РФ);

2) виды денег, имеющих законную платежную силу на территории Российской Федерации (ст. 29 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»);

3) эмиссия денежных знаков (п. «ж» ст. 71, ч. 1 ст. 75, п. «в» ст. 106 Конституции РФ);

4) организация и регулирование денежного обращения (ч. 2 ст. 75, п. «б» ст. 114 Конституции РФ).

Предложенное содержание денежной системы Российской Федерации во многом сохранило перечень элементов Закона РФ «О денежной системе Российской Федерации». Выделенные элементы денежной системы Российской Федерации представляют собой единый комплекс. Следовательно, полномочия государственных органов в области ее регулирования также должны осуществляться в комплексе. Единство денежной системы является обязательным условием построения единого денежного пространства в Российской Федерации (ст. 8 Конституции РФ). Денежная система может регулироваться только на федеральном уровне. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления не могут регулировать денежную систему Российской Федерации. Они не вправе также создавать свои собственные денежные системы. Поэтому под денежной системой Российской Федерации мы предлагаем понимать установленную Конституцией РФ и федеральными законами единую систему, состоящую из официальной денежной единицы (рубля), видов денег, имеющих законную платежную силу на территории Российской Федерации, денежную эмиссию и регулирование денежного обращения, направленное на реализацию денежно-кредитной политики Российской Федерации.

Денежная система Российской Федерации регулируется, прежде всего, административными методами, например путем издания нормативных актов, эмиссии денежных знаков, установления правил безналичного обращения, изъятия банкнот и монет. Однако применяются также и диспозитивные методы, например валютные

интервенции, кредитование банков, операции с государственными ценными бумагами.

Таким образом, анализ понятия и структуры денежной системы Российской Федерации позволил прийти к следующим выводам. Во-первых, понятие и структура денежной системы проистекают из норм Конституции РФ (ст. 8, 71 и 75). Во-вторых, полномочия по регулированию денежной системы Российской Федерации являются частью денежно-кредитной политики Российской Федерации и реализуются для достижения экономических целей государства, предусмотренных Федеральным законом «О федеральном бюджете» на соответствующий финансовый год.

НОВЕЛЛЫ В БЮДЖЕТНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

И.Н. Мальцева

С момента принятия Бюджетного кодекса РФ в него внесено около пяти десятков изменений и дополнений, в ряде случаев существенно меняющих содержание текста и его отдельных положений. Однако несмотря на такое количество правок и многие положительные стороны проводимой бюджетной реформы, этот законодательный акт далек от совершенства. Так, например, практически не пригодна для исполнения ч. 4 БК РФ, предусматривающая ответственность за нарушение бюджетного законодательства, хотя бы потому, что по большинству составов правонарушений отсылает к утратившему силу КоАП РСФСР. Несмотря на неоднократные изменения названия и содержания гл. 2 БК РФ, так и остается не ясным, определяет ли она бюджетные права публично-правовых образований либо только предметы их ведения. Требуют серьезных поправок определение ряда понятий и терминов, предлагаемых кодексом, а также распределение «одеяла полномочий» между органами власти.

И все же прогресс реформирования бюджетного законодательства дает свои результаты и видится в таких его новеллах, как:

– переход к среднесрочному бюджетному планированию, то есть формированию годового бюджета как составной части трехлетнего перспективного финансового плана;

– практическое внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты, и современных методов финансового менеджмента, когда распределение бюджетных ресурсов находится в прямой зависимости от достижения конкретного результата;

– внедрение основанной на международных стандартах системы бюджетной классификации и бюджетного учета;

– преобразование Стабилизационного фонда Российской Федерации в Резервный фонд и Фонд национального благосостояния для обеспечения устойчивости бюджетных расходов независимо от конъюнктуры сырьевых цен;

– реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации на всех его стадиях и признание стадии бюджетной отчетности;

– формирование системы Федерального казначейства для осуществления кассового обслуживания исполнения бюджетов в соответствии с едиными стандартами и процедурами и обеспечения контроля за целевым использованием бюджетных средств и исполнением бюджетных обязательств;

– совершенствование межбюджетных отношений, методики распределения межбюджетных трансфертов, распределения бюджетных средств между регионами с учетом численности населения и бюджетной обеспеченности. В частности, с 1 января 2008 г. межбюджетные трансферты, полученные в форме субвенций и субсидий, не использованные в текущем финансовом году, подлежат использованию в очередном финансовом году на те же цели;

– определение порядка исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (введение новой главы 24.1 БК РФ) и ряде других.

В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному собранию от 09.03.2007 г. «О бюджетной политике в 2008–2010 годах» определены принципы бюджетной стратегии на долгосрочную перспективу и необходимость концентрации финансовых ресурсов на решении приоритетных задач. Согласно им Правительству РФ надлежит сосредоточиться на решении еще многих основных задач по совершенствованию бюджетной сферы, в том числе и бюджетного законодательства.

САМООБЛОЖЕНИЕ КАК ВИД НЕНАЛОГОВОГО ДОХОДА

П.А. Панин

Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения за счет собственных доходов, к которым относятся и средства самообложения граждан. В соответствии со ст. 41 БК РФ средства самообложения граждан отнесены к неналоговым доходам.

Самообложение призвано разрешать некоторые проблемы местного значения. Самообложение (англ. self-taxation) – форма добровольного участия граждан денежными средствами либо безвозмездным трудом в мероприятиях местного характера по социально-культурному строительству и благоустройству. Средства самообложения по закону – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер их платежей устанавливается в абсолютной величине, равной для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан (до 30 % от общего числа), для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе) граждан. Для того чтобы референдум (сход) граждан был признан состоявшимся, явка должна превысить 50% от общего числа граждан, включенных в местные списки избирателей.

Одно из первых упоминаний о самообложении было в конце XIX в. и имело название добровольных складок. Цель подобных складок заключалась в образовании «особливой дворянской казны» и при условии, что это право предоставлено жалованной грамотой. Дальнейшее правовое развитие самообложение получило уже в XX в. Как отмечал С.Д. Цыпкин, самообложение, в отличие от налога, является добровольным сбором (государство разрешает, но не обязывает), формой привлечения средств населения на нужды хозяйственного строительства в сельских местностях. Средства самообложения относились к внебюджетным ресурсам и расходовались сельскими и поселковыми Советами сверх бюджетов.

Нормативное регулирование самообложения менялось, одновременно меняя и характер самообложения. Так, в соответствии с

п. 1 Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 29.08.1924 г. «О самообложении населения для удовлетворения местных общественных нужд» самообложение допускалось исключительно на началах добровольного соглашения граждан, принявших на себя определенные обязательства. При этом решения о самообложении были не обязательны для лиц, не принимавших участие в собрании, не участвовавших в голосовании или голосовавших против принятого постановления.

В Постановлении ЦИК СССР и СНК СССР от 11.09.1937 «О самообложении сельского населения» уплата сборов по самообложению становится обязательной для всех граждан территории сельского совета. Особенностью являлся классовый характер самообложения, при котором общий предельный размер составлял до 20 руб., а для единоличных крестьянских хозяйств, имеющих нетрудовые доходы, в том числе кулацких хозяйств, – до 150 руб.

В Указе Президиума ВС РСФСР от 12.01.1984 г. «О самообложении сельского населения» правило обязательности самообложения сохранилось, а в случае неуплаты в установленный срок начислялась пеня в размере 0,2 % с суммы недоимки за каждый день просрочки. Судебный порядок взыскания неуплаченных сумм и строго определенное назначение платежа придавали самообложению черты обязательного взимания в виде целевого налога.

Насколько целесообразно самообложение сегодня? На этот вопрос нет однозначного ответа. Во-первых, дополнительные поборы, помимо налогов и сборов, всегда вызывают раздражение у местных жителей, и в отличие от сельского поселения в городах расходы контролировать сложнее. Во-вторых, проведение референдума всегда сопряжено с финансовыми и временными издержками. Референдум требует денег, а их у муниципалитетов нет, иначе не нужно было бы самообложение. Получается замкнутый круг, разорвать который может только грамотная и выверенная политика местных властей в области бюджетного планирования и исполнения. В-третьих, количество денег, необходимых на референдум или сход. В маленьком поселении они могут быть эффективны, а в большом потраченные деньги превысят те, которые можно собрать с населения. Но издержки в процессе организации и проведения референдума должны быть значительно меньше, чем средства, полученные по самообложению. В-четвертых, практика проведения местных референдумов показывает, что роковой является проблема

явки. А явку можно повысить только за счет повышения расходов на проведение и организацию референдумов или сходов. В-пятых, в федеральном законе не предусмотрена ответственность за неисполнение муниципальных правовых актов, к числу которых также относятся решения, принятые на референдуме.

Тем не менее у самообложения есть и плюсы. Это текущий и последующий контроль над целевым расходованием денежных средств, полученных путем самообложения граждан, оперативное решение текущих проблем, связанных с местной инфраструктурой. Неиспользованные денежные средства текущего финансового года от самообложения могут быть использованы в следующем году. При этом они зачисляются в местный бюджет и учитываются по кодам бюджетной классификации доходов с указанием соответствующего администратора поступлений в местный бюджет, имеют целевое назначение и на них не может быть обращено взыскание в любой форме.

Таким образом, самообложение как инструмент финансовой политики местных органов власти должно применяться совместно с другими средствами бюджетной политики. При этом необходимо уделять значительное внимание вопросам социальной организации местного населения, повышения гражданской активности, сознательности и ответственности за происходящее в границах муниципальных образований.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВНЕШЭКОНОМБАНКА КАК БАНКА РАЗВИТИЯ

Е.Ю. Плетнева

Еще Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 г. предусматривала разработку концепции развития Внешэкономбанка и определение его правового статуса по обслуживанию государственного внешнего долга Российской Федерации. Федеральный закон «О Банке развития» установил функционирование с 2008 г. новой государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)». На основании закона Внешэкономбанк создан путем

преобразования Банка внешнеэкономической деятельности СССР. Контроль за его деятельностью возложен на Правительство РФ.

Таким образом, правовое положение Внешэкономбанка определено специальным законом и нормативно-правовыми актами, не касающимися создания банковской системы. Законодательство о банках и банковской деятельности распространяется на деятельность Внешэкономбанка только в части, не противоречащей Федеральному закону «О Банке развития», и с учетом установленных им особенностей. В частности, его не касаются государственная регистрация кредитных организаций, выдача лицензий, их ликвидация или реорганизация, предоставление информации о деятельности, обеспечение требований устойчивости и финансовой надежности, соблюдение иных требований и нормативов. Осуществление банковских операций и сделок определяется без учета требований банковского законодательства.

Внешэкономбанк создан для повышения конкурентоспособности российской экономики, ее диверсификации, стимулирования инвестиционной деятельности, в том числе с участием иностранного капитала. Достигать этих целей Внешэкономбанк как Банк развития планирует путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной деятельности по реализации проектов в России и за рубежом.

В связи с этим возникает вопрос о месте Внешэкономбанка в банковской системе, поскольку Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» предусматривает, что банковская система России включает в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков. Создание новой структуры с широкой сферой деятельности и полномочий практически не меняет банковское законодательство. В Банк развития перешли функции Внешэкономбанка СССР по управлению пенсионными средствами и по обслуживанию внешнего долга России, хотя в законе эти функции обозначены как временная мера на переходный период, который будет установлен Правительством РФ.

Закон «О банках и банковской деятельности» предусматривает, что банк – это кредитная организация, имеющая исключительное право осуществлять в совокупности ряд банковских операций. Внешэкономбанк осуществляет широкий круг банковских операций, но нет совокупности банковских операций, характерных для

банка. Он привлекает во вклады денежные средства, открывает и ведет банковские счета, корреспондентские счета в Центральном банке, кредитных организациях на территории Российской Федерации, иностранных банках и международных расчетно-клиринговых центрах; размещает привлеченные средства от своего имени и за свой счет. Но это касается юридических лиц, к тому же только участвующих в реализации проектов банка. Внешэкономбанк не имеет права привлекать во вклады денежные средства физических лиц. Таким образом, Внешэкономбанк не является банком в собственном смысле этого слова. Но в то же время в Закон «О банках и банковской деятельности» внесено изменение, что государственная корпорация «Банк развития» может использовать в своем наименовании слово «банк» и имеет право на осуществление банковских операций.

СИСТЕМНОСТЬ В БАНКОВСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

А.Н. Туляй

В любой системе составляющая совокупность ее элементов всегда приобретает новые свойства и качества, которые не присущи их простой сумме. Система банковского законодательства Российской Федерации отличается многообразием видов нормативно-правовых актов, содержащих нормы различной отраслевой направленности, причем публичного и частного характера, охватывающих многие аспекты экономики и общественной жизни, процедуры создания, функционирования и ответственности банков, а также иных кредитных организаций.

Ведущими в этой системе являются Конституция РФ, законы, акты Банка России и иные подзаконные акты. Причем подзаконные акты, конкретизирующие нормы закона применительно к меняющейся ситуации, отличаются наибольшей оперативностью. Массив нормотворчества, регулирующий различные аспекты банковской деятельности, постоянно возрастает, усложняется и требует особой систематизации, упорядоченности и стабильности. И от того, каким образом будет построена система правового регулирования банковской сферы, зависит ее место в праве и законодательстве, доверие к

ней со стороны вкладчиков и инвесторов. К тому же, несмотря на проведенные реструктуризации и массивность нормативного блока и законодательной базы, сама банковская система также далека от совершенства и нуждается в реформировании собственной инфраструктуры, системы управления и контроля, характера интеграционных процессов. В частности, необходимо определение места и роли государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» и других связанных с банковской системой новообразований.

В специальной литературе неоднократно ставился вопрос о том, что самой оптимальной конструкцией систематизации нормативного материала является Банковский кодекс, который должен закрепить все понятия, используемые в банковском праве, порядок регулирования банковской деятельности, меры ответственности, применяемые к кредитным организациям. А главное, появятся определенность связей, стабильность и предсказуемость норм, которые регулируют существенные стороны банковской деятельности. Не нашла законодательной поддержки и разработанная банковским сообществом в 2000 г. Концепция Банковского кодекса РФ.

Таким образом, системность в банковской сфере и систематизация банковского законодательства требуют серьезной юридической проработки и надлежащего законодательного обеспечения. Банковскому законодательству и банковской системе присущи все недостатки, характерные для политической, экономической, правовой и социальной систем России переходного периода. Поэтому развитие банковских правоотношений в современной России определяют два взаимосвязанных процесса: реструктуризация банковской системы и реструктуризация реального сектора экономики, ключевого звена всей экономики страны, создающего новую клиентскую базу для банков, способную поддержать стабильность банков. Кодификация банковского законодательства будет способствовать результативности банковской деятельности, ее правовому обеспечению, доктринальному осмыслению понятийного аппарата, повышению эффективности функционирования всей денежно-кредитной системы. Цель кодификации – это прежде всего юридическое оформление наиболее принципиальных, устойчивых общественных отношений и создание правового фундамента для дальнейших преобразований в системе общественных интересов.

БЮДЖЕТНЫЕ ИНВЕСТИЦИИ В ИНВЕСТИЦИОННОМ ПРОЦЕССЕ

А.Ю. Туляй

Термин «инвестиция» (в переводе с латыни investire – облачать) наполнялся множеством значений и употреблялся в различных сферах. Определение инвестиций как долгосрочных вложений капитала в какие-либо предприятия и понятие инвестиционного процесса появились значительно позже. В ходе инвестиционного процесса происходят преобразования производственного и социального потенциала страны, повышение его эффективности. В условиях преобразований в Российской Федерации воздействие государства на инвестиционный процесс приобретает особое значение, и без увеличения расходов государству гораздо труднее реализовать целевые проекты.

Инвестиционный процесс включает в себя ряд элементов: объект, субъект, связь между субъектом и объектом, инвестиционную среду. Все элементы взаимосвязаны и объединяются в единое целое. Объект – предприятие, свойства которого позволяют получить доход посредством участия в инвестиционном процессе. Субъект – инвестор, ориентированный на изменение свойств объекта инвестиций с целью развития собственных ресурсов при вложениях в объект. Связь между субъектом и объектом – инвестирование с целью получения инвестиционного дохода. Инвестиционная среда – сфера деятельности, определяющая содержание инвестиционного процесса. Не следует отождествлять понятия «инвестиционный процесс» и «инвестирование». Под инвестированием понимается непосредственное или опосредованное воздействие инвестора на объект инвестиций, а инвестиционный процесс – это специфичный для инвестиционной среды процесс привлечения инвестора к объекту инвестиций с целью получения инвестиционного дохода.

Бюджетные инвестиции предусматриваются в расходной части бюджета. Бюджетный кодекс РФ (ст. 6) определяет их как бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного и муниципального

имущества. Бюджетные инвестиции осуществляются в объекты строительства в форме капитальных вложений. Инвестирование объектов капитального строительства предусматривается долгосрочными целевыми программами, реализующими в течение ряда лет комплексные проекты по решению важных социально-экономических проблем и достижению общественно полезной единой цели. Бюджетные инвестиции осуществляются только в объекты государственной или муниципальной собственности. В случае поддержки строительства объектов регионального или муниципального значения из федерального бюджета или муниципальных объектов из регионального бюджета соответствующие средства передаются в виде субсидий на долгосрочные целевые программы.

Бюджетные инвестиции из федерального бюджета осуществляются в соответствии с Федеральной адресной инвестиционной программой (ФАИП), формируемой Правительством РФ. ФАИП является частью федерального бюджета и определяет объемы расходов на государственные капитальные вложения, предусмотренных на реализацию целевых программ и отдельных важнейших социально-экономических вопросов, не включенных в эти программы, одобренных Президентом РФ либо Правительством РФ. ФАИП содержит данные, характеризующие каждый инвестиционный проект на весь срок его реализации, в том числе общую сметную стоимость и разбивку бюджетных ассигнований по годам строительства. Сметная стоимость является основой для определения размера капитальных вложений, необходимых для осуществления строительства в соответствии с проектными материалами.

В БК РФ дифференцирован порядок реализации инвестиционных проектов в зависимости от сметной стоимости объектов. Например, подготовка и реализация проектов стоимостью более 600 млн руб. принимаются Правительством РФ, а стоимостью менее 600 млн руб. – главными распорядителями средств бюджета в порядке, определенном Правительством РФ. Бюджетные инвестиции в проекты стоимостью более 8 млрд руб. должны отражаться в федеральном бюджете в составе ведомственной структуры расходов раздельно по каждому проекту и соответствующему ему виду расходов.

К ВОПРОСУ О ФИНАНСОВО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ АРБИТРАЖНОГО УПРАВЛЯЮЩЕГО КАК СУБЪЕКТА ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

И.В. Фролов

В специальной литературе достаточно работ, раскрывающих теорию правового статуса хозяйствующих субъектов. Согласно сложившемуся мнению, правовой статус хозяйствующего субъекта включает в себя: принципы правового статуса; совокупность прав и полномочий; комплекс юридических обязанностей; гарантии осуществления прав и свобод; юрисдикционные полномочия; место субъекта в общей системе субъектов права. В последнее время появилось значительное количество работ по исследованию не просто финансово-правового статуса субъекта права, а по анализу налогово-правового статуса субъектов частного и публичного права в общей системе финансового законодательства России. Исходя из общей направленности развития института правового статуса субъектов права, необходимо обратить внимание на анализ природы правового статуса такого субъекта права, как арбитражный управляющий. В современной юридической литературе М.В. Жаботинским и И.Ю. Мухановым были проведены исследования статуса арбитражного управляющего как участника гражданских правоотношений, и все активнее поднимается проблема природы правового статуса арбитражного управляющего.

Вместе с тем действующее законодательство не дает полного ответа на вопрос о том, к какой категории субъектов относится данный субъект права. Является ли он только участником гражданско-правовых отношений или может быть субъектом публично-правовых отношений, императивно назначаемым судом и выполняющим публичные финансово-правовые функции по контролю за деятельностью субъекта, в отношении которого введены процедуры банкротства (несостоятельности), а на стадиях внешнего управления и конкурсного производства – руководство финансовой деятельности субъекта хозяйствования.

Думается, что назрела необходимость поднять вопрос о финансово-правовом статусе арбитражного управляющего и о публичном

характере деятельности института арбитражного управления. Во-первых, арбитражный управляющий выполняет публично-правовые функции в сфере финансового оздоровления субъектов коммерческой деятельности и выполняет, прежде всего, задачи финансово-правового характера, что подтверждается его полномочиями. Во-вторых, анализ прав и обязанностей арбитражного управляющего позволяет говорить о публично-правовом статусе данного субъекта и об объеме его полномочий императивно-властного характера. В-третьих, вознаграждение арбитражного управляющего не может носить характер дохода от предпринимательской деятельности, а должно рассматриваться как разновидность вознаграждения за деятельность по финансовому управлению и контролю за деятельностью хозяйствующего субъекта. В-четвертых, норма права, определяющая обязательную регистрацию арбитражного управляющего как индивидуального предпринимателя, противоречит российскому гражданскому законодательству. Она должна быть трансформирована в правило о придании арбитражному управляющему специального финансово-правового статуса особого субъекта, финансового организатора деятельности хозяйствующего субъекта права. К тому же необходимо отнесение вознаграждения арбитражного управляющего как дохода от оплаты труда по ставке ниже базовой ставки для налоговых резидентов – физических лиц по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ).

О ПРАВЕ СОБСТВЕННОСТИ НА СОБСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Ю.М. Черская

Повышение уровня самостоятельности местных бюджетов напрямую зависит от укрепления их доходной базы, которое возможно посредством увеличения собственных доходных источников. Перспективы формирования собственных доходов местных бюджетов в России зависят от решения ряда задач, одна из которых – четкое определение в законодательстве данного понятия в системе финансовых фондов. Проведенная учеными классификация доходов местных бюджетов на собственные и заемные исходит из кри-

терия права собственности на соответствующие средства. Следует согласиться с мнением авторов, которые считают, что решение многих вопросов финансово-правового регулирования требует обращения к теории права собственности, а реальная самостоятельность бюджетов разных уровней бюджетной системы требует признания их права собственности на бюджетные средства.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда РФ, публичный характер бюджетно-правового регулирования не исключает применения к бюджетным отношениям положений гражданского законодательства, но только в случаях, прямо предусмотренных федеральным законом. Из наличия имущественных начал в бюджетных правоотношениях и одновременно властного характера правового регулирования в этой сфере исходит Гражданский кодекс РФ (п. 3 ст. 2 ГК РФ). Очевидно, что законодатель, применяя в ст. 47 БК РФ и 55 Закона РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ к доходам определение «собственные», наполнял его тем содержанием, которое соответствует доктринальному и законодательному понятию собственности и права собственности. В соответствии с п. 3 ст. 212 ГК РФ средства местного бюджета составляют муниципальную казну и соответственно входят в состав муниципальной собственности.

Как разъяснил Конституционный Суд РФ, статус субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как самостоятельных участников (субъектов) бюджетных правоотношений обусловлен тем, что они осуществляют правомочия собственника в отношении денежных средств и иного имущества и выступают в соответствующих правоотношениях в лице своих органов. Стоит признать, что реализация указанного права публично-правовыми образованиями должна производиться с некоторыми ограничениями. Так, извлечение дополнительной экономической выгоды в результате операций со средствами бюджетов не может являться целью финансовой деятельности государства и местного самоуправления. Следовательно, назрела необходимость установления нового института бюджетного права – института бюджетной собственности. Правовое регулирование этого института, наряду с бюджетным законодательством, должно производиться с учетом норм ГК РФ. Решение вопросов отраслевой коллизии может решаться за счет соотношения общих и специальных норм права.

Представляется, что Конституционный Суд РФ, высказав свою правовую позицию, затронул одну из острейших финансовых проблем, а именно рассмотрел комплексный характер статуса местного самоуправления не только как участника бюджетных, но и гражданско-правовых отношений. Представляется, что определение собственных доходов – это прерогатива законодателя, который должен решить одну из самых актуальных проблем современного бюджетного права – полномочий муниципальных образований относительно получаемых ими средств.

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Черненко А.К. Современная парадигма государства и права (теоретико-методологические аспекты)..... 3
Сокольская Л.В. Методологический плюрализм при изучении права как явления культуры..... 5
Шафиров В.М. Соотношение права и государства: человекоцентристский подход..... 7
Рудаков А.А. Мера свободы и справедливости в правах и обязанностях..... 10
Тихонова В.В. Принципы права в механизме правового регулирования 12
Гааг Л.В. К вопросу о соотношении права, законности, правопорядка 14
Кожевина М.А. К вопросу о развитии истории юридической науки как нового научного направления 16
Волович В.Ф. Административно-правовые режимы и их роль в укреплении жизнедеятельности личности, общества и государства (вопросы теории) 18
Бражников М.Ю. Основные методы учения о правовых нормах, изложенные Н.М. Коркуновым в «Лекциях по общей теории права» 32
Смирнов А.П. Юридические средства защиты субъективных прав юридических лиц..... 34
Архипов С.А. Взаимодействие процессуальных норм в отечественном судопроизводстве..... 35
Васильева Н.В. Взаимодействие юридических и неюридических средств в системе правового регулирования: к постановке проблемы 37
Харченко Я.П. К вопросу понимания гражданского общества в отечественной юридической науке..... 39

Провоторов Д.В. Юридически значимое поведение: анализ в аспекте взаимосвязи правомерного и противоправного поведения.....40
Петров А.А. Иерархия внешней и внутренней формы права: проблема соотношения..... 42
Дегтярева А.М. Б.Н. Чичерин о местном самоуправлении..... 44
Игнатов А.Ю. К вопросу о системе источников этико-правовой ответственности юристов в сфере обеспечения прав граждан 47
Шабанова Ю.А. Влияние нравственности на правосознание..... 48
Куксин И.С. Юридический процесс и правотворчество..... 50
Андреев В.П. Между правосознанием и правопорядком: советская правовая наука в 1920-х годах..... 52
Раззоков Б.Х. Правовые проблемы организации исполнительной власти в Таджикистане (теория и практика) 55
Трынченков А.А. Административная реформа и её кадровое обеспечение 61
Исакова Г.А. Парламент Четвертой Французской республики 64
Кошелева О.В. О понятии оборота специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации 66
Шушарина Е.А. Проблемы правового закрепления функций органов государственного санитарно-эпидемиологического надзора. 68
Логинова К.Ю. Государственные комитеты в свете административной реформы – причины введения и возможные последствия..... 70
Кушарова М.П. О правовом обеспечении национального проекта развития АПК..... 72
Иконников А.В. Организационно-правовые вопросы государственного управления использованием атомной энергии..... 75
Ваймер Е.В. Принципы управления сельским хозяйством 77
Городилова И.А. Законность и целесообразность: основы юридической практики..... 79
Соколова Т.Т. Юридически значимые действия в организации управления в сфере культуры 81

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Татаринов С.А. К вопросу о содержании судебного конституционного контроля в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации 83

Нечаева Ж.В. Судебный конституционный контроль как элемент механизма реализации Конституции РФ 85
Ряховская Т.И. Постановления Конституционного Суда РФ о толковании Основного закона как один из инструментов реализации его прямого действия 87
Райкова Н.С. Система принципов конституционного судопроизводства 89
Чернышев И.А. Значение принципа состязательности в конституционном судопроизводстве 91
Кирюхин Н.О. Понятие правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации 93
Потапова Е.А. Роль решений органов конституционного контроля стран СНГ в развитии избирательного права 95
Мухин А.А. Структура и организация деятельности конституционных судов России и Беларуси 97
Прокофьев В.Ф., Гусев А.В. О критериях допустимости обращений в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации по делам о защите прав и свобод человека и гражданина 99
Терехов К.И. Взаимодействие Конституционного Суда РФ и Европейского суда по правам человека 107
Болдырева Е.В. Правовое регулирование регионального конституционного правосудия в США 109
Романов Е.Б. К вопросу о предметно-методологической характеристике науки конституционного права 111
Рагозина Л.Ю. Независимость в системе категорий науки конституционного права 112
Сычева Ю.В. Понятие политической партии в конституционном праве 114
Сигарев А.В. Конституционно-правовой смысл понятия «социальное государство» 116
Мельник А.Г. Дискуссии о взаимоотношениях Президента и Правительства России на начальных этапах работы Конституционной комиссии 118
Отмахова Н.Н. Конституционно-правовой статус Совета Безопасности Российской Федерации 120
Носкова А.В. Конституционные основы объединения субъектов Российской Федерации 122

Атанова Н.В. Некоторые аспекты законодательного регулирования вопросов, выносимых на референдум Российской Федерации 124
Кравченко С.В. Первый опыт применения пропорциональной избирательной системы в субъектах Российской Федерации..... 126
Герасименко Т.В. Анализ принципов избирательного права стран СНГ 127
Белякова Е.В. Избирательные цензы в современных государствах 129
Кучин А.С. Становление партийной системы в Российской Федерации как фактор развития избирательного законодательства... 131
Диденко А.Н. Фракция в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации как гарантия прав избирателей..... 133
Чекрыга М.А. К вопросу о конституционном праве граждан на объединение 135
Романовская Г.А. Новации Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 137
Киселёв А.И. Проблемы реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина (на примере права на образование) 139
Школяренко Е.А. Миграционная политика Российской Федерации: история, современное состояние, перспективы развития 141
Косарева Л.В. Особенности правового статуса уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации..... 143
Кадырова Г.Г. Защита прав человека в суде присяжных..... 144
Барнашов А.М., Барнашов А.А. О некоторых вопросах взаимодействия норм международного и внутригосударственного права в правотворческой и правоприменительной деятельности..... 146
Мулюн В.Н. Влияние деятельности всемирных межгосударственных экономических организаций на внутригосударственное право в условиях глобализации 148
Рогожников М.Л. Практика трансграничного сотрудничества в Европе -- феномен «разделенной суверенности» или необратимый курс «территориального сплочения»?..... 150

Кальяк А.М. К вопросу о возможности становления международного конституционного права: некоторые вопросы теории 152
Даньшин А.В. Тяньцзиньский трактат 1858 г. о правовом регулировании российско-китайских торгово-экономических отношений 154
Москаленко А.Ф. Передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления..... 156
Бучакова М.А. К вопросу о полномочиях органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды..... 157
Юсубов Э.С. Влияние традиций и заимствований на реформы российского федерализма 159
Езопихин С.В. Виды избирательных систем, используемые при проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации..... 161
Геймбух Н.Г. Лиссабонский договор 2007 года как договор о реформе..... 163

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Алтухова Е.В. Специфика правового статуса налогоплательщиков – взаимозависимых лиц 165
Батенева О.Ю. Международно-правовое регулирование деятельности оффшорных финансовых центров 167
Бергер Е.В. Развитие законодательства о рентных платежах нефтедобывающих предприятий 169
Воробьёва Н.Н. Финансовая деятельность субъекта РФ: правовые основы и содержание..... 171
Глазунова И.В. Правоприменение в налоговых отношениях 173
Громоздин С.А. Имущественные налоговые вычеты: некоторые аспекты правоприменительной практики 175
Зуев В.М. Вопросы кассового исполнения бюджетов..... 177
Казаков В.В. Вопросы местного самоуправления в условиях реформирования 180
Кошель Д.Е. Понятие бюджетного кредита в новой редакции Бюджетного кодекса РФ..... 182
Кузнецов С.С. Финансово-правовые страховые фонды 184
Кукелко Д.В., Гончарова Е.А. Контрольные функции Счетной палаты Российской Федерации: перспективы развития..... 187

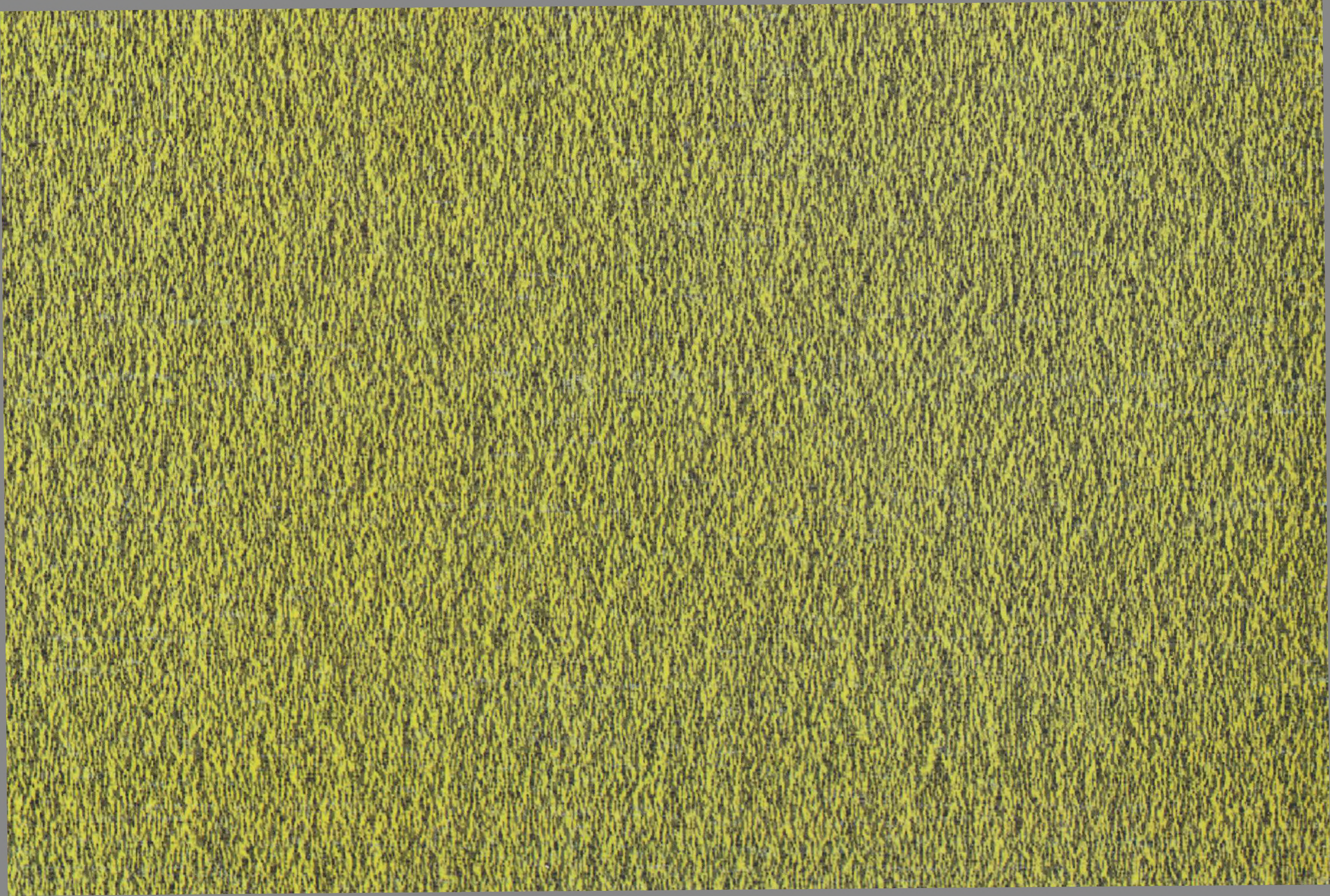
Лунгу Е.В. Понятие и структура денежной системы Российской Федерации 191
Мальцева И.Н. Новеллы в бюджетном законодательстве 193
Панин П.А. Самообложение как вид неналогового дохода.... 195
Плетнева Е.Ю. Правовые основы Внешэкономбанка как Банка развития 197
Туляй А.Н. Системность в банковском законодательстве..... 199
Туляй А.Ю. Бюджетные инвестиции в инвестиционном процессе 201
Фролов И.В. К вопросу о финансово-правовом статусе арбитражного управляющего как субъекта публично-правовых отношений 203
Черская Ю.М. О праве собственности на собственные доходы местных бюджетов 204

Научное издание

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 40

Редактор *В.Г. Лихачева*
Компьютерная верстка *Д.М. Кижнер*

Лицензия ИД 04617 от 24.04.2001 г. Подписано в печать 15.07.2008 г.
Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Печ. л. 13,4; усл. печ. л. 12,4; уч.-изд. л. 12,9. Тираж 500 экз.

ОАО «Издательство ТГУ», 634029, г. Томск, ул. Никитина, 4
ООО «Типография «Иван Федоров», 634003, г. Томск, Октябрьский взвоз, 1