



МОЛОДОЙ
УЧЁНЫЙ

II Международная научная конференция

ПРАВО: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ



Уфа

УДК 340(082)

ББК 67

П68

Главный редактор: *Ахметова Г. Д.*

Редакционная коллегия сборника:

М. Н. Ахметова, Ю. В. Иванова, К. С. Лактионов, Н. М. Сараева, О. А. Авдеюк, Т. И. Алиева, В. В. Ахметова, В. С. Брезгин, О. Е. Данилов, А. В. Дёмин, К. В. Дядюн, К. В. Желнова, Т. П. Жуйкова, М. А. Игнатова, В. В. Коварда, М. Г. Комогорцев, А. В. Котляров, С. А. Кучерявенко, Е. В. Лескова, И. А. Макеева, У. А. Мусаева, М. О. Насимов, Г. Б. Прончев, А. М. Семахин, Н. С. Сенюшкин, И. Г. Ткаченко, А. С. Яхина

Ответственные редакторы:

Г. А. Кайнова, Е. И. Осянина

Международный редакционный совет:

З. Г. Айрян (Армения), П. Л. Арошидзе (Грузия), З. В. Атаев (Россия), В. В. Борисов (Украина), Г. Ц. Велковска (Болгария), Т. Гайич (Сербия), А. Данатаров (Туркменистан), А. М. Данилов (Россия), З. Р. Досманбетова (Казахстан), А. М. Ешиев (Кыргызстан), Н. С. Игисинов (Казахстан), К. Б. Кадыров (Узбекистан), О. А. Козырева (Россия), Лю Цзюань (Китай), Л. В. Малес (Украина), М. А. Нагервадзе (Грузия), Н. Я. Прокопьев (Россия), М. А. Прокофьева (Казахстан), М. Б. Ребезов (Россия), Ю. Г. Сорока (Украина), Г. Н. Узаков (Узбекистан), Н. Х. Хоналиев (Таджикистан), А. Хоссейни (Иран), А. К. Шарипов (Казахстан)

Право: современные тенденции: материалы II Междунар. науч. конф. (г. Уфа, апрель 2014 г.). — Уфа: Лето, 2014. — vi, 134 с.

ISBN 5-87308-130-5

В сборнике представлены материалы II Международной научной конференции «Право: современные тенденции». Рассматривается широкий круг вопросов в сфере юриспруденции: теория и история государства и права, государственное право, гражданское право, уголовное право и пр.

Предназначен для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических специальностей, а также для широкого круга читателей.

УДК 330
ББК 65

СОДЕРЖАНИЕ

1. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Жунусканов Т.Ж.

Конституционное право и конституционное законодательство в системе права и законодательства современного государства: Общий обзор. Вопросы теории. (На примере Российской Федерации и Республики Казахстан) 1

Нестерова Н.В.

Становление и развитие судебной практики в России 11

Полозов А.Г.

Правовой аспект процедуры голосования как составной части современного избирательного процесса 14

Полухина П.П.

К вопросу о соотношении понятий «форма права» и «источник права» 17

Романов И.Б.

Становление и историческое развитие правотворческой функции Российского государства 19

Собиров А.Р.

Роль правовой пропаганды в формировании правового сознания и правовой культуры у молодёжи ... 30

2. ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Морев М.П.

Опыт взаимодействия III Государственной Думы и Госсовета в России: историко-правовой аспект 34

Сергеева Н.В.

К вопросу об исторических особенностях демократического развития Российского государства 37

Царихин В.А.

Государственная молодёжная политика России: особенности правового обеспечения в различные исторические этапы 47

3. КОНСТИТУЦИОННОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ПРАВО

Абдуллоева Д.Ф.

Конституционно-правовое регулирование деятельности Председателя местных исполнительных органов государственной власти в Республике Таджикистан 49

Рафикова Г.В.

The main principles and special aspects of forming a civil and law-bound democratic state 52

Сафаров Д.И., Рузиев З.Р.

Improving of legal bases of environmental authorities of civil society institutions: the experience of the Republic of Uzbekistan 54

Султанова Э.Р.

Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и субъектами РФ в сфере управления государственной собственностью 56

Чунихина Т.Н., Даветлидзе Г.Г.

Правовые основы реализации национальной политики в Краснодарском крае 58

4. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Полякова А.И.

Некоторые проблемы правового регулирования муниципально-правового статуса межселенных территорий 63

5. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Бадуря Д.В.

Некоторые вопросы использования показаний специальных технических средств фиксации нарушений в области безопасности дорожного движения 66

Грецкая А.С.

Законодательные нормы, как способ административно-правового регулирования оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции 69

Нобель А.Р.

Пробелы в правовой регламентации процессуальных форм доказательств по делам об административных правонарушениях 72

Остапенко И.А.

Административный договор как правовая форма позитивного управленческого процесса 75

Черкашина Е.А.

Коррупция в России: причины возникновения и методы борьбы 77

Шегаев И.С.

Образовательная организация как объект реформы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: текущие проблемы (на примере г. Москвы) 80

8. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

Чебоньян Т.Г.

Применение контрольно-кассовых машин и бланков строгой отчетности при оказании услуг при перевозке пассажиров маршрутными такси, легковом такси 83

9. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Беляев А.Д.

Представительство по назначению суда 89

Германов А.В.

Молчание законодателя и пробел в гражданском процессуальном праве 91

Линева С.В.

Приобретательная давность как одно из оснований приобретения права собственности. 95

Худайбердина Г.А., Сазанбаев А.

Определения состава предприятия как имущественного комплекса по законодательству Республики Казахстан 97

13. СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

Туганов Ю.Н., Климова Е.А.

Проблемы международного усыновления российских детей 100

14. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, ЗЕМЕЛЬНОЕ, ЛЕСНОЕ, ВОДНОЕ И ВОЗДУХООХРАННОЕ ПРАВО

Ерофеева В.В., Краева В.Н.

Краткая история становления экологического аудита в России 102

16. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Микаилов С.М.

К вопросу о методах и средствах обеспечения имущественной безопасности
в Российской Федерации. 105

17. УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Курина М.С.

Проблема привлечения к уголовной ответственности за создание или организацию
финансовых пирамид. 111

Сидорова Н.В., Фролова С.С.

Предъявление обвинения. 113

Тарасенко В.В.

Ложное предположение в правовом аспекте (на примере уголовного права России) 115

18. КРИМИНОЛОГИЯ И КРИМИНАЛИСТИКА

Евтушенко И.Г.

Тенденции развития научно-методического обеспечения судебно-экспертной деятельности
в негосударственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации. 121

Кравченко Е.В.

Профилактика преступности: региональная программа. 124

20. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Зверев П.Г.

Миротворческие операции и внутригосударственное право. 127

Ларионов И.А.

К вопросу о понимании принципа равноправия и самоопределения народов и наций. 129

Ларионов И.А.

Понимание принципа равноправия и самоопределения народов и наций в СССР. 131

1. ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Конституционное право и конституционное законодательство в системе права и законодательства современного государства: Общий обзор. Вопросы теории. (На примере Российской Федерации и Республики Казахстан)

Жунусканов Толыбек Жунусканулы, адвокат
Костанайская областная коллегия адвокатов (Казахстан)

Конституционное право, будучи частью единой системы права, в свою очередь само является сложной системой. Система отрасли выражается в ее внутреннем строении, обусловленном теми связями, которые существуют между ее нормами и определяют основы дифференциации данных норм и их интеграции в правовые образования (институты), обладающие признаками элемента системы, а также структуру этих институтов. Далее Е. И. Козлова отмечает, что роль конституционного права как ведущей отрасли права обусловлена и тем, что именно его нормами регулируется сам процесс создания права. Они определяют виды правовых актов, органов, их издающих, соотношение их юридической силы [1. с. 19].

Следовательно, роль системы права, несущей в себе соответствующий поток информации, в равной степени нельзя недооценивать и нельзя преувеличивать. «Правильное построение системы права, — указывает А. Ф. Щебанов, — помогает законодателю кодифицировать его и заполнять их, заменять устаревшие нормы, добиваться того, чтобы право отвечало современным потребностям общественной жизни». Система права — понятие структурно — институциональное, оно раскрывает взаимосвязь, соотношение и строение отраслей права, что определяется объективными и субъективными факторами [2. с. 146].

Так, закономерности системных взаимоотношений в законодательстве Российской Федерации (далее — РФ) проявляются и на уровне субъектов РФ. Вместе с тем имеются и существенные различия, как в элементном составе, так и в характере взаимосвязей, складывающихся в системе законодательства конкретного субъекта РФ. Традиционный для самостоятельной отрасли законодательства подход рассмотрения системы отрасли, включает три основные структуры: горизонтальная, иерархическая (вертикальная) и федеративная (для тех отраслей, в формировании которых участвуют и федеральные и региональные законодательные органы) структуры.

Рассматривая систему конституционного законодательства РФ можно выделить все указанные структуры, что нельзя сказать и системе конституционного законо-

дательства Республики Казахстан (далее — РК). Однако, при изучении структурных взаимоотношений в конституционном законодательстве субъекта Федерации (являющегося частью, элементом системы конституционного законодательства РФ) указанные структурные строения применимы лишь отчасти. В этой связи, нельзя не отметить, что федеративной структуре конституционного права РФ присуща сложная, плюралистичная (в известных пределах) природа, выражающаяся в одновременном сочетании органичных и суммативных начал в организации системы норм в зависимости от уровня власти. Характеризуя систему права в федеративном государстве, мы неизбежно сталкиваемся с проблемой наличия 85 по числу субъектов (по состоянию на 01.03.2014 г. в РФ было 83 субъектов, в настоящее время с учетом Республики Крым и г. Севастополь в РФ 85 субъектов. Курсив Т. Ж.), относительно самостоятельных правовых комплексов, совокупность которых, хотя и характеризуется общностью основных принципов регулирования, установленных федеральным законодательством, но в силу своей территориальной обособленности, не могут полноценно взаимодействовать друг с другом.

Это объясняется, по крайней мере, двумя обстоятельствами. Во-первых, тем, что имеет место индивидуализация нормативного содержания некоторых отраслей права, в том числе и конституционного права, с точки зрения отдельно взятого субъекта РФ, посредством установления целого ряда индивидуальных конституционных характеристик в конституционном законодательстве субъекта РФ. Основным назначением конституционного (уставного) законодательства субъекта РФ заключается в том, что оно, по мнению автора, «облачает» территориальный коллектив в правовую форму субъекта Федерации, переводя его из абстрактной конституционной модели в реальное явление путем идентификации конкретного субъекта Федерации. Это же обстоятельство характеризует конституционное законодательство конкретного субъекта Федерации как относительно автономный элемент в системе конституционного законодательства России [3. 185 с.]. Во-вторых, это свидетельствует о не-

достаточно высоком уровне организованности вертикальной структуры конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ и является препятствующим фактором для его успешного развития, которые также непосредственно отражаются на структуре конституционного законодательства РФ. К примеру, согласно ст. 4; 25 Конституции Республики Татарстан вне пределов ведения РФ, совместного ведения РФ и ее субъектов Республика Татарстан осуществляет собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом Республики Татарстан, изданным по предметам ведения Республики Татарстан, действует нормативный правовой акт Республики Татарстан. Договор РФ и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан» — составная часть правовой системы РФ и Республики Татарстан». Также согласно ст. 1; 5 договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан осуществляется Конституцией РФ, Конституцией Республики Татарстан и вышеназванным Договором [4].

В отличие от системы права в системе законодательства основным элементом является нормативный акт, в связи с чем, систематизация законодательства проводится исходя из содержания нормативного акта и его назначения. Традиционным для конституционного законодательства РФ является деление его на подотрасли и институты.

Так, в теории конституционного права выделяют от восьми до шестнадцати под-отраслей конституционного законодательства, некоторые из них подвергаются разделению на институты [5. с. 7]. К числу названных подотраслей Российского конституционного законодательства, в частности, относятся:

- комплексная правовая характеристика российского государства (основы конституционного строя),
- законодательство об основах правового положения человека и гражданина (включающее, например, институт конституционных обязанностей человека и гражданина),
- о федеративном устройстве,
- об организации и функционировании органов государственной власти (включающее, например, институт парламентского права),
- об основах местного самоуправления.

Подотрасли законодательства типичны для крупных, сложных отраслей законодательства, к каковым можно отнести конституционное законодательство. По мнению И. Ф. Казьмина и С. В. Полениной подотрасли законо-

дательства характеризуются двойственной природой: с одной стороны, они обладают всеми основными признаками отрасли законодательства (подотрасли законодательства вполне сопоставимы с отраслями и по своему объему и значению; весьма велика степень их автономности в системе отрасли; к этому добавляется, хотя и производный от указанных признаков, но тоже весьма важный момент — кодифицированность некоторых из таких образований, что способствует большей их консолидации, более тесной их взаимосвязи, большей отграниченности от остальной массы законодательства), а с другой — сохраняют системные связи и со своей отраслью.

Особый интерес представляет точка зрения указанных авторов на такой структурный элемент отрасли законодательства как институт законодательства, так как основным, обязательным элементом внутриотраслевой системы служит институт. «Отрасль законодательства и ее подотрасли всегда делятся на соответствующие институты. В то же время, на все нормы данной отрасли обязательно должны входить в отрасль (подотрасль) непосредственно. Однако, подавляющее большинство норм отрасли распределяются по соответствующим институтам», то есть здесь речь идет о наличии комплексных институтов в структуре отрасли законодательства. «На наш взгляд, — пишут И. Ф. Казьмин и С. В. Поленина, — комплексный (разноотраслевой) институт — категория отрасли законодательства, а не отрасли права. И здесь его наличие представляется бесспорным. При этом степень комплексности данной отрасли законодательства. Из этих утверждений следует вывод о том, что «первичным элементом института, его основным строительным материалом следует считать норму (нормативное правописание). Акт не является таковым: в одном и том же крупном акте (например, в основах и кодексах) очень часто содержится сразу несколько институтов» [6. с. 67].

При описании системы конституционного законодательства в этой же коллективной работе нет четкого выделения подотраслей и институтов. Однако, несмотря на прямое указание о несовпадении системы законодательства и системы права, указанные авторы рассматривают законодательство как совокупность норм, то есть отождествляется понятий «право» и «законодательство». Очевидное демонстрацией такой позиции является их представления об институтах законодательства как о совокупности норм (правовых предписаний), что не вполне согласуется с общепризнанным мнением о системе законодательства, как о системе нормативных актов.

Так как система законодательство имеет не одну, а несколько структур, в зависимости от характера структурирования, «угла зрения» на эти связи, и обусловлено это сложным, комплексным, социальным характером любых правовых явлений и законодательства в частности.

По этому поводу имеются разные мнения, так Д. А. Керимов пишет, что «в многочисленных переплетениях явлений правовой действительности обнаруживается бо-

гатое разнообразие структур... Все эти многочисленные правовые структуры находятся между собой в разнообразных сочетаниях, отношениях, координации и субординации, образуя тем самым (подобно системным образованиям) целостные многоструктурные правовые образования различных уровней, сложный комплекс структур правового целого» [7. с. 313].

В отношении законодательства это утверждение реализуется через выделение различного рода инвариантных «срезов» структур. В частности, профессор И.Н. Сенякин отмечает, что система законодательства — не просто совокупность нормативных правовых актов, «...а их дифференцированная система, основанная на принципах субординации и скоординированности ее структурных компонентов» [8. с. 419], тем самым, выделяя основания для формирования вертикального и горизонтальной структур законодательства. А.В. Мицкевич пишет, что в современной литературе структура права и законодательства раскрывается не только в отраслевом (горизонтальном) аспекте. Выделяются так же «вертикальный» аспект рассмотрения законодательства «...то есть соотношения законов с подзаконными нормативными актами, а также иерархия последних между собой в зависимости от их юридической силы». Сюда же (к вертикальной структуре) он относит «...изучение системы, дифференциации и взаимодействия федерального законодательства с законами и иными нормативными правовыми актами органов субъектов Федерации» [9. с. 330].

С.В. Поленина выделяет иерархическую, федеративную и отраслевую структуру законодательства. Иерархическая (вертикальная) структура законодательства это структура нормативных актов органов государства, которая обусловлена в первую очередь закрепленной в Основном законе государства структурой государственных органов. Существуют различия в правовой силе актов, издаваемых одним и тем же органом, в зависимости от формальной организованности тех или иных актов. Это позволяет говорить о многоуровневом характере иерархической структуры законодательства, которую можно рассматривать как структурную цепь, состоящую из ряда частей (звеньев) более или менее выраженного иерархического строения, находящихся в определенной зависимости друг от друга [10. с. 40].

В научной литературе отмечается, что в нынешнем состоянии иерархическая структура российского законодательства, состоит из следующих срезов:

- 1) Конституция РФ, включая инкорпорированные в нее поправки;
- 2) Федеральные конституционные законы;
- 3) Федеральные законы;
- 4) Подзаконные нормативные правовые акты [11. с. 357].

Дополняя конструкцию С.В. Полениной, следует отметить, что помимо структуры государственных органов, фактором, существенно влияющим на иерархическую структуру российского законодательства, является

установленный Конституцией принцип распределения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов. Иерархическая структура российского законодательства значительно усложнилась, так как в зависимости от предметов ведения установленных Конституцией иерархия законодательства может выглядеть по-разному. По вопросам исключительного ведения РФ иерархическая структура законодательства будет выглядеть так, как указывает С.В. Поленина. По вопросам совместного ведения иерархическая структура уже будет включать в себя и нормативные акты субъектов Федерации.

В предыдущем случае, законодательство субъектов Федерации не входило в представленную структуру, поскольку по предметам исключительного ведения РФ правотворческую деятельность вправе осуществлять только органы государственной власти РФ. В этом же случае, применительно к предметам совместного ведения, предлагается следующая иерархическая структура законодательства:

- 1) Конституция РФ, включая инкорпорированные в нее поправки;
- 2) Федеральные конституционные законы;
- 3) Федеральные законы;
- 4) Конституции (уставы) субъектов Федерации;
- 5) Законы субъектов Федерации.

Иная схема структурной компоновки законодательства будет в случае с исключительными предметами ведения субъектов Федерации, в этом случае Конституцией приоритет отдается законодательству субъектов, при условии их соответствия федеральной Конституции. В данном случае, соответствующая предмету ведения иерархическая структура российского законодательства имеет следующую конструкцию:

- 1) Конституция РФ, включая инкорпорированные в нее поправки;
- 2) Федеральные конституционные законы;
- 3) Конституции (уставы) субъектов Федерации;
- 4) Законы субъектов Федерации;
- 5) Федеральные законы.

К основным факторам, влияющим на иерархическую структуру законодательства, следует отнести, помимо установленной Конституцией РФ структуры государственных органов и заложенную в самой Конституции иерархию нормативных актов РФ (в частности, учреждение федеральных конституционных законов, прямое указание Конституции на необходимость соответствия одних актов другими), так же и конституционный принцип разделения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов Федерации, а точнее порождаемый им приоритет законов одного уровня над законами другого уровня.

Федерация представляет собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридической и определенной политической самостоятельностью, где ее субъекты наделяются в пре-

делах установленной для них компетенции правом издания законодательных актов, которые действуют только на ее территории и должны соответствовать федеральному законодательству, а принцип приоритета является всеобщим для всех без исключения федераций.

Таким образом, наличие федеративной структуры в системе законодательства является отличительной особенностью федеративного государства. Соотношение федеральных правовых актов и правовых актов субъектов Федерации оказывает огромное влияние на состояние всей системы законодательства. Исследование федеративной структуры законодательства предполагает выяснение характера связей федеральными и региональными правовыми актами, их места в системе конституционного законодательства.

По мнению Аничкина Е.С., наличие несоответствий норм конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ нормам федерального конституционного законодательства предопределяет необходимость обеспечения однородности конституционного законодательства по вертикали. Для достижения данной цели необходимо осуществить определенные организационно — правовые меры, направленные как на предупреждение возникновения несоответствий, так и на их устранение [12. 233 с.].

Также наиболее острой проблемой федеративного устройства России является проблема равноправия субъектов РФ. Принцип равноправия субъектов РФ, закрепляемый в ст. 5 Конституции РФ (глава 1), относится к основам конституционного строя, которые являются определяющими в отношении всех конституционных норм, содержащихся в иных главах Конституции РФ. Именно этот принцип должен определять стратегию развития законодательства о субъектах РФ, государственную политику в области федеративных отношений [13. 242 с.].

Актуальность вопроса заключается еще в том, что вопрос о разграничении полномочий между РФ и ее субъектами до сих пор не решен до конца, что нельзя сказать о РК, составные части которого государственным суверенитетом не обладают, не имеют своих законодательных органов и других атрибутов государственности.

Мы уже обращали внимание на то обстоятельство, что и сегодня нередко категория «законодательство» фактически рассматривается как тождественное категории «право». В этой связи, Т.Д. Зражевская отмечает, что разграничение между категориями «право» и «законодательство», как правило, отсутствует в научных исследованиях по конституционному праву: категории «конституционное право» и «конституционное законодательство» используются как синонимы [14. с. 69]. Второе, что необходимо отметить — это характерная для советского периода абсолютизация структуры Конституции как основы системы конституционного законодательства. Несомненно, Конституция как ядро законодательства, да и всей правовой системы, оказывает непосредственное влияние на формирование системы законодательства, в целом, и на структуру конституционного законодательства, в частности.

Первичное и самое общее деление норм конституционного права на институты устанавливает Конституция. Ее разделы рассматриваются как первооснова системы конституционного права [15. с. 36—37].

Вместе с тем, что в тех случаях, когда отрасль конституционного права механически «привязывается» к структуре Конституции, конституционное право как отрасль лишается возможности активно — познавательного, а не только разъяснительного развития. «К тому же, — отмечает Ю.А. Тихомиров, — сказанное выше исследователи относят к отрасли права, а не к отрасли конституционного законодательства. Вряд ли можно отождествлять их системы, поскольку процесс законодательства протекает более динамично и нередко в связи с потребностями сегодняшнего дня. Утрата или игнорирование прочных структурно — нормативных ориентиров осложняет целенаправленное формирование отрасли конституционного законодательства, и оно подвергается чрезмерному влиянию ситуационных факторов» [16. с. 26].

Наиболее предпочтительным, по мнению Ю.А. Тихомирова, критерием формирования и развития конституционного законодательства как отрасли представляется деление его на подотрасли и институты. Подотрасли охватывают правовые акты и нормы, посвященные регулированию однородной группы общественных отношений. Эти группы являются основными составными элементами предмета конституционного законодательства. В качестве институтов выступают скорее способы законодательного регулирования отдельных частей подотраслей [17. с. 28—30].

Следовательно, не подлежит сомнению тот факт, что система конституционного права является превалирующей по отношению к системе конституционного законодательства, что система конституционного права, как системная совокупность норм, является структурно — нормативным ориентиром для целенаправленного формирования системы конституционного законодательства. По утверждению В.О. Лучина «конституционные нормы являются главным системообразующим фактором. Они входят в правовую систему в качестве такого компонента, с которым прямо или опосредованно связаны все другие ее компоненты. Они имеют особое системообразующее значение для конституционного (государственного) права. Интеграционные свойства, проявляющиеся в системообразующей функции, находят свои выражения в том, что те или иные конституционные нормы, вовлекая в орбиту своего функционирования подчас ряд институтов одной, а нередко — нескольких отраслей права, приводят в действие правовой комплекс, отраслевая принадлежность компонентов которого, отступает на второй план» [18. с. 25—43].

Признавая значимость системы права, для формирования системы законодательства, мы не можем признавать правовые нормы или группы норм в качестве элемента системы законодательства. Иными словами, система законодательства представляет собой систему правовых актов

(источников права, обладающих определенными признаками как носители информации и необходимыми атрибутами как правовые документы), хотя и построенную на основе и в соответствии с нормативным содержанием, но имеющую в силу своей материальной природы иное выражение в отличие от системы права — абстрактной по своему характеру. В этой связи, следует признавать, что любые структурные элементы в системе законодательства, в целом, а также в структуре конституционного законодательства, в частности, представленные как совокупность норм, есть подразделение, свойственное, скорее, системе права, нежели законодательству.

Именно особое строение законодательного массива и его структурное несовпадение с системой права породило такую теоретическую конструкцию как комплексные институты в пределах отраслей законодательства. Так как несовпадение системы законодательства с системой права, ее зависимость от потребностей государственного управления, нередкое несовершенство правотворческого процесса, обусловленное человеческим фактором, и порождает необходимость (впрочем, иногда и без всякой необходимости) изложения предметно связанных между собой нормативных предписаний в разных правовых актах, к тому же и относящихся к разным отраслям законодательства.

Хотя само по себе выделение в структуре законодательства нормативных элементов не является чем-то дефектным, а, напротив, зачастую, является практически необходимым. Тем не менее, выделение нормативных элементов в структуре законодательства, есть результат абстрактной мыслительной деятельности — анализа законодательного материала. Причем, связано это с необходимостью дробления «элементарной частицы» системы законодательства — правового акта, и, следовательно, выходящее за рамки «материального» (то есть существующего фактически, осязаемо) законодательство. При этом, создаваемая теоретическая системная модель, хоть и является результатом осмысления системы законодательства, однако относятся к системе права.

Между тем, в структуре отрасли законодательства выделяют и иные, помимо подотраслей и институтов, нормативные элементы. К ним можно отнести подразделение нормативных предписаний некоторых отраслей законодательства на Общую и Особенную части. Функциональная специализация норм каждой из этих частей влечет за собой их относительно обособленную структурную группировку в кодифицированных актах. Меньшее, но достаточно существенное значение для систематизации имеет подразделение нормативных предписаний ряда отраслей на предписания материального и процессуального характера. Указанное подразделение норм по их назначению также является одним из объективно существующих оснований выделения в ходе систематизации соответствующих группировок норм в особые акты или части актов [19. с. 67—69].

И все же основополагающее значение, определяющее и во многом отражающее природу законодательства

как совокупности правовых актов имеет иерархическое строение законодательства — единственная структура, не предполагающая выделения нормативных элементов, берущая за основу сам правовой акт.

Аналогичные правовые ситуации существуют и в законодательстве РК, но уже со своими особенностями, обусловленными исторически сложившейся унитарной моделью государственного устройства, которые также требуют юридического анализа и правового осмысления.

Как уже сказано, иерархическая связь в системе законодательства является основной. Определение в Конституции РК действующего права является юридической основой установления места, роли конституционного права в системе права Казахстана. Исходя из значения Конституции РК, как действующего непосредственного акта, следует сказать, что отрасли права основываются и проистекают из норм, принципов, идей, положений Конституции РК. При этом нормативные правовые акты отраслей должны, независимо от их иерархической соподчиненности, основываться в первую очередь на Конституции РК. Так как в ней дается исходные правила толкования норм права: если закон, указ и т. п., противоречит Конституции, то действует норма Конституции. Подзаконные акты должны соответствовать законам и т. д.

К примеру, в статье 6 ГК РК (Общая часть) говорится, что «при невозможности различного понимания слов, применяемых в тексте законодательных норм, предпочтение отдается пониманию, отвечающему положениям Конституции РК и основным принципам гражданского законодательства».

Другая особенность — разновидность иерархической связи. Речь идет о связях субординации. Следует подчеркнуть, что факторы возникновения субординационных связей могут быть различными. В частности, наличие иерархичной системы органов государственной власти, предопределяет возникновение субординационных связей между издаваемыми ими нормативными актами. В этой связи, в научной литературе отмечается, «чтобы в условиях множественности источников конституционного права, не страдало единство государственного руководства, не вносилась дезорганизация в общественные отношения, нормативные акты, являющиеся источниками конституционного права, не должны противоречить друг другу. Такое единство системы нормативных актов — источников конституционного права обеспечивается правовым закреплением пределов ведения соответствующих органов государства и подчинением актов нижестоящих органов актам органов вышестоящих» [20. с. 24].

К примеру, в РК независимо от того или иного определения законодательства, в законах, как правило, устанавливается четкая иерархия нормативных правовых актов. Причем, иерархия нормативных правовых актов приведены в ст. 4 Закона РК «О нормативных правовых актах» где сказано, что высшей юридической силой обладает Конституция РК.

То есть для существующей унитарной формы государственного устройства, характерно наличие следующих основных признаков:

1. Единая конституция, нормы которой применяются на всей территории страны без каких-либо изъятий или ограничений.

2. Единая система высших органов государственной власти, юрисдикция которых также распространяется на территорию всей страны.

3. Единое гражданство.

4. Единая система права. Местные органы управления обязаны применять в соответствующих административно-территориальных единицах нормативные акты, принимаемые центральными органами государственной власти. Их собственная нормоустанавливающая деятельность носит сугубо мнимый и подчинительный характер.

5. Единая, построенная на принципах иерархии судебная система, которая практически осуществляет стандартное правосудие на всей территории страны, руководствуясь едиными нормами материального и процессуального права.

6. Административно-территориальные единицы, не обладают какой-либо политической самостоятельностью. Местные органы управления в большинстве случаев строго подчинены центральным органам государственной власти и центральной администрации. Их правовой статус определяется правовыми нормами, входящими в единую общегосударственную систему права.

В Конституции РК нормативные правовые акты не разделены на основные и производные, но идея такой классификации присутствует, причем конституционные идеи классификации нормативных правовых актов имеют два уровня.

Первый уровень условно называют высшим. Суть его отражена в пункте 1 ст. 4 Конституции РК, согласно которого «действующим правом в РК являются нормы Конституции РК, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики».

По логике только нормы Конституции не могут служить достаточным основанием и ориентиром для принятия всех указанных видов нормативных правовых актов. Наряду с нормами в Конституции содержатся идеи, принципы, декларации (например, основополагающие принципы, идеи правового, демократического, светского, унитарного государства), которым должны соответствовать все другие акты, содержащие правовые положения.

Второй уровень — это деление нормативных правовых актов на «основные и производные». В Конституции РК содержатся почти все виды «основных» нормативных правовых актов, хотя они так не называются. В обобщающем виде они перечислены в законе РК «О нормативных правовых актах». К ним относят:

1) Конституция, конституционные законы, кодексы, законы.

2) Указы Президента, имеющие силу конституционного закона; указы Президента, имеющие силу закона; иные нормативные правовые указы Президента.

3) Нормативные постановления Парламента и его палат.

4) Нормативные постановления Правительства.

5) Нормативные постановления Конституционного Совета, Верховного Суда, Центральной избирательной комиссии и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета.

6) Нормативные правовые приказы министров РК и иных руководителей центральных государственных органов.

7) Нормативные правовые постановления центральных государственных органов.

8) Нормативные правовые решения маслихатов, нормативные правовые постановления акиматов, нормативные правовые решения акимов.

Смысл выделения «основных» нормативных правовых актов заключается в том, что в них содержатся «первичные» правовые нормы. Но «первичность» во многом носит относительный характер, поскольку нормы актов более высокого уровня обуславливают нормы актов низкого уровня, этим «размывается» грань между законом и подзаконным актом. К производным нормативным правовым актам относят:

1. Регламент — акт, регулирующий внутренний порядок деятельности конкретного государственного органа, его структурных подразделений (например, регламенты Парламента, Сената, Мажилиса и Правительства).

2. Положение — акт, определяющий статус и полномочия конкретного государственного органа или его структурного подразделения (положения о министерстве, государственном комитете).

3. Правила — акт, определяющий порядок организации и осуществления какого — либо вида деятельности (правила внутреннего распорядка).

4. Инструкция — акт, детализирующий применение законодательства в какой-либо сфере общественных отношений.

Из смысла вышеуказанного закона следует, что производные нормативные правовые акты принимаются или утверждаются, посредством нормативных правовых актов основных видов и составляют с ними единое целое. Место нормативного правового акта производного вида в иерархии нормативных правовых актов определяется уровнем акта основного вида.

Здесь необходимо отметить, что в Казахстане впервые в Конституции закреплена система правовых актов. Внешение изменений или дополнений должно осуществляться в пределах компетенции соответствующего органа, с соблюдением установленного порядка. В частности, порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию предусмотрен в тексте Конституции (ст. 91), который требует соответствующей регламентации.

По мнению казахстанских ученых, конституционное право РК — основополагающая отрасль системы казахстанского права, может быть подразделено на крупные подотрасли:

- 1) президентское право.
- 2) парламентское право.
- 3) судебное право (на стадии формирования).
- 4) исполнительное право (включая муниципальное право).
- 5) избирательное право.

Это — его горизонтальная структура. Однако независимо от того или иного определения законодательства, в законах, как правило, устанавливается четкая иерархия нормативных правовых актов. То есть можно констатировать наличие и вертикальной структуры конституционного законодательства РК, наличие в нем иерархически соподчиненных элементов. В частности, закрепляется прямое указание о том, что подзаконные нормативные правовые акты не могут противоречить законам, также в законе дается точное определение, как понимать подзаконные нормативные правовые акты. Так, в пункте 10 ст. 1 закона РК «О нормативных правовых актах» записано, что подзаконные нормативные правовые акты — это иные, не являющиеся законодательными, нормативные правовые акты, издаваемые на основе и во исполнение Конституции РК и законодательных актов республики. Именно поэтому все нормативные правовые акты РК объединены названием «законодательные акты», они расположены на разных ступенях иерархической лестницы, а соотношения юридической силы иных, кроме Конституции РК, нормативных правовых актов соответствует следующим нисходящим уровням конституционного законодательства:

- 1) Законы, вносящие изменение и дополнения в Конституцию РК.
- 2) Конституционные законы и Указы Президента РК, имеющие силу конституционного закона.
- 3) Кодексы РК, законы РК, а также указы Президента РК, имеющие силу закона.

Как видим, кодексы по юридической силе приравнены к законам (выше отмечена логичность этого). Хотя, как известно, в Конституции РК не указан такой вид закона, как кодекс, однако Парламент принимает кодексы, которые, несмотря на свой «вес» и «значимость» по своей юридической силе приравнены к обычным законам. В этой связи некоторые правоведы полагают, что кодексы по своей юридической силе должны стоять выше обычных законов. Мотивы такого подхода следующие: кодекс — не обычный закон, а высшая форма систематизации, поэтому он должен быть стабильным и не может подвергаться частым изменениям. Это правильно, но только лишь если кодекс разработан так, что может выдержать испытание временем и его нормы будут соответствовать изменяющимся реалиям. Если отдельные положения кодекса устаревают, то их следует оперативно отменять, заменять новыми, отвечающими новым реальностям.

Здесь возникает вопрос: Каким законодательным актом нужно вносить изменения, дополнения в существующий кодекс? Существуют разные мнения. Сторонники более высокой юридической силы кодексов, чем обычных законов, предлагают поставить кодексы после конституционных законов, выше обычных законов в иерархии республиканских нормативных правовых актов. Но такого места в иерархической «лестнице» нормативных правовых актов для кодексов в настоящее время нет, хотя бы потому, что невозможно установить особую процедуру принятия кодексов. Не имеется ниши для кодексов в процедуре принятия Парламентом законодательных актов, что вызывает справедливые сожаления. Во-вторых, нормативные постановления Парламента и его Палат по юридической силе стоят ниже законов, что соответствует Конституции, так как «Постановления Парламента РК и его Палат не должны противоречить законам» (пункт 7 ст. 62 Конституции). Поэтому мнение о том, что постановления Парламента и его Палат имеют одинаковую юридическую силу с законами необоснованно. Тогда можно предполагать, что понятие «закон» включает в себя как обычный, так и конституционные законы.

Следующую группу нормативных правовых актов образуют «подзаконные» акты. В Конституции нет термина «подзаконные» акты. Это понятие дается в законе РК «О нормативных правовых актах», согласно которого подзаконные нормативные правовые акты — иные не являющиеся законодательными, нормативные правовые акты, которые образуют следующую своеобразную иерархию:

- 1) Нормативные указы Президента.
- 2) Нормативные постановления Правительства.
- 3) Нормативные приказы министерств; нормативные постановления государственных комитетов; нормативные приказы; постановления, инструкции, положения иных центральных государственных органов.
- 4) Нормативные решения маслихатов, акиматов и акимов.

Вне указанной иерархии находятся нормативные постановления Конституционного Совета, Верховного Суда и Центральной избирательной комиссии (ст. 4). Иерархия нормативных решений маслихатов, нормативных правовых постановлений акиматов и нормативных правовых решений акимов административно — территориальных единиц определяется Конституцией и законодательными актами о местном государственном управлении (пункт 5 ст. 4 Закона) [21].

Международные договоры и иные обязательства РК согласно пункта 1 ст. 4 Конституции РК также являются частью действующего права республики. Поэтому предусмотрено два вида международных договоров:

- 1) международные договоры, ратифицированные Парламентом.
- 2) международные договоры, для применения которых требуется издание закона [22].

Международные договоры, ратифицированные Парламентом, хотя и являются частью действующего права,

не входят в систему национального законодательства. Так, согласно пункта 3 ст. 4 Конституции РК международные договоры имеют большую юридическую силу и приоритет перед ее законами и применяются непосредственно. Однако, в ней не уточнено, перед какими законами: конституционными или обычными — ратифицированные международные договоры имеют приоритет. По общему мнению, они имеют приоритет как перед конституционными, так и перед обычными законами, что не замечено в действующей правовой системе РФ. Если же международные договоры РК не подлежат ратификации и для их применения требуется издание специальных законов, то их положения входят через эти законы в систему национального законодательства и вопрос о их месте в иерархии нормативных правовых актов не возникает.

Для сравнения. Федеративный характер государства предопределяет субординационные отношения между федеральными правовыми актами и актами субъектов Федерации, отношения субординации возникают между актами, хотя и изданные одним и тем же органом государственной власти и относящимся к одной отрасли законодательства, но обладающими разными квалификационными признаками (например: кодифицированный акт и простой акт) [23. с. 352].

Здесь необходимо сказать несколько слов о системе источников права. В частности, о соотношении системы источников права и иерархической структуры законодательства. Предпосылкой такого отступления является мнение О.Е. Кутафина о том, что «...принцип верховенства законов в системе источников конституционного права, как и в системах источников других отраслей права, не дает оснований отождествлять эти системы с системой законодательства. Думается, что такое отождествление принижает главенствующую роль закона, не давая ничего взамен, нарушает строгую иерархию источников права посредством их нивелирования, стирает грани между законами — актами законодательства и совокупностью иных нормативных актов, делает бессмысленным выделение категории подзаконных актов», хотя, «иерархичность структуры, соподчиненность и согласованность системы источников конституционного права является отличительным признаком самостоятельности этой отрасли права. Такой признак свойственен и всем другим отраслям российского права» [24. с. 26—28]. Вероятно, речь должна идти о том, что законодательство в узком (нормативном) понимании включает в себя только акты, обладающие высшей юридической силой (законы).

Вместе с тем, надо помнить, что система законов (поскольку существуют разные виды законов, представляющие собой самостоятельные виды источников права) является частью системы источников права, и в этом смысле система источников конституционного права совпадает с иерархической структурой конституционного законодательства (полностью, если речь о законодательстве в самом широком смысле, и частично, если речь идет о законодательстве в узком смысле). А принцип иерархии

нормативных актов, являющийся фундаментальным принципом и своеобразным залогом эффективного функционирования системы источников права, не позволяет вести речь о принижении главенствующей роли закона. Ведь, по существу, само по себе, выделение законов в одну группу (законодательство в узком смысле) не является гарантией их главенствующей роли, определяющим здесь является принцип иерархичности, наличия высшей юридической силы законов, повсеместная реализация этого принципа.

Значит исследование содержания самого термина «законодательство» свидетельствует о большом количестве теоретических вопросов, решение которых необходимо для совершенствования законодательства.

Так как система законодательства — это группировка правовых норм, принятых законодателем, в виде законов и других актов парламента. К этим нормам примыкают подзаконные акты органов управления и судебная практика. Тогда можно предположить, что система законодательства в целом — это система всех правовых норм. Следовательно, систему законодательства можно строить по горизонтали и по вертикали. По горизонтали — это разделений всего комплекса законодательства на отдельные отрасли, регулирующие определенные области общественных отношений. Иными словами, это система его отраслей. По вертикали система законодательства строится по иерархии правовых норм. Вертикальный разрез связан, во-первых, с устройством государства: является оно простым (унитарным) или сложным (федеративным) и, во-вторых, с правовой силой самих норм (конституция, законы, другие законодательные акты, подзаконные акты).

Разделение законодательства на отдельные отрасли, казалось бы, не должно вызывать серьезных трудностей. Нужно просто выделить отрасли по предмету регулирования, по той группе общественных отношений, которые составляют реальную жизнь правовых норм. Однако в нашей правовой теории проблема эта оказалась излишне усложненной.

Таким образом, особенностью правовой системы РФ является выделения наряду с конституционным законодательством РФ конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ, которые в своей совокупности образуют единое конституционное законодательство РФ, на что прямо влияет форма государственного устройства России, как федеративного государства. На основе чего возникает необходимость изучения законодательства субъектов РФ в целом, и конституционного (уставного) в частности.

Отличительной чертой правовой системы РК, как унитарного государства, считается единая конституционная и общая законность, означающая наличие одной Конституции, нормы и положения которой обязательны для всех территориальных образований без исключения. Тем не менее, в казахстанском законодательстве вопрос о соотношении законов и Конституции имеет более

сложный характер, нежели в РФ. Например, в РК к процедуре законотворчества причастны все ветви власти, в том числе и Президент, который обладает весьма широкими полномочиями, чем Президент РФ, также Конституционный Совет и Верховный Суд Республики, нормативные акты которых входят в действующее право, применяются вне иерархии [25]. Все это привело к казахстанской концепции об особенностях правовой системы РК, согласно которой в РК признается единое правовое пространство, означающая наличие одной Конституции, нормы и положения которой обязательны для всех территориальных образований без исключения.

Следовательно, можно констатировать двухуровневое строение конституционного законодательства РФ и одноуровневое строение конституционного законодательства РК, которые отражают форму государственного устройства исследуемых стран. Здесь необходимо отметить, что модель федеративных отношений не может ограничиваться простой схемой вертикальной оси взаимоотношений федерального центра и субъекта Федерации. Все гораздо сложнее. Так как федеративные отношения представляют собой сложный конгломерат взаимосвязей между федеральным центром и субъектами Федерации внутри рамочного государства. Единство рамочного государства во многом зависит от эффективности данных связей. Структура конституционного законодательства так же представляет собой сложное образование, описание которого не исчерпывается указанием на двухуровневое строение. Наличие 85 конституционных (уставных) законодательных массивов субъектов Федерации, образующих единое целое с федеральным конституционным законодательством не вызывает сомнений. Поскольку каждый из указанных конституционных правовых массивов дополняет и развивает положение федерального конституционного законодательства. При этом, придавая законодательной иерархической вертикали индивидуальное наполнение, путем законодательного закрепления конституционных характеристик конкретного субъекта в рамках рамочного государства и, тем самым, позиционируя его по отношению к федеральному центру.

Как нам известно, основным доводом против выделения конституционного (уставного) права субъектов является требование единства отрасли. И такое требование вполне справедливо, если речь идет о наделении конституционного (уставного) права субъекта качествами самостоятельной отрасли права в рамках российской системы права. Вместе с тем, принцип единства отрасли не является препятствием для внутреннего структурирования норм конституционного права РФ и РК. Услож-

нение системы права является закономерным следствием объективного усложнения отношений в рамках федеративного государства. По мнению некоторых исследователей, на сегодняшний момент вполне можно говорить о конституционном (уставном) праве субъекта Федерации как о складывающемся комплексном нормативном образовании в рамках конституционного права России. Этим прежде всего и объясняется предлагаемое автором определение регионального законодательства, согласно которого это совокупность нормативных правовых актов субъекта РФ, регламентирующих правовую деятельность конкретного субъекта РФ на территории РФ, с учетом верховенства Конституции РФ, федеральных конституционных и федеральных законов по предметам ведения Федерации и по предметам ведения РФ в рамках совместного ведения РФ и субъектов РФ на всей территории РФ и федеральных законов.

В этом контексте можно сказать следующее. Законодатели так и не сумели понять значение и роль конституционного законодательства, как регулятора важнейших общественных отношений, генератора стабильности законодательства. В результате чего, на практике некоторые законы стали именоваться конституционными, хотя они не отражают содержания обозначаемого понятия, а лишь регламентируют деятельность тех или иных учреждений, ведомств и т.д., в том числе высших должностных лиц государства. Исходя из вышеизложенного, автор предлагает свое видение относительно определения конституционного законодательства, согласно которого конституционное законодательство это совокупность законов, вносящих дополнения и изменения в Конституцию, регламентирующих основные положения прав и свобод человека и гражданина, учреждающих государственное устройство, нормы поведения государственной власти и политической системы, а также органов местного самоуправления и конституционных законов о введении Конституции в действие.

Вывод из сказанного: необходимо в некоторые нормы Конституции РФ и РК, а также в законодательства указанных стран внести поправки, требуется абсолютизация некоторых норм Конституции РФ и РК, с целью обеспечения ее прямого действия на всей территории государства, на всех высших должностных лиц государства, усиления ответственности высших должностных лиц государства и законотворческих органов за качество инициированных и принимаемых законов, систематизировать порядок внесения поправки в Конституцию, изменении и дополнении в законодательства. Поскольку, как известно, «быстроты законодательства, подобно нашей, другие державы, к сожалению, не знают» [26. с. 162].

Литература:

1. Козлова, Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003. с. 19.
2. А. Ф. Щебанов, Система советского социалистического права. М.: Изд-во МГУ, 1961. с. 146.

3. Хамнуев, Ю. Г. Конституционное законодательство республики — субъекта РФ в системе законодательства РФ (На примере Республики Бурятия): Дис.... канд. юрид. наук. — Москва, 2003. — 185 с.
4. Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 г. № 1664-ХП, в редакции от 22.06.2012 г. // Ведомость Государственного Совета Татарстан, № 11—12/1992 г., Свод законов Республики Татарстан, Т. 2. См. также: Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан от 26.06.2007 г. Срок действия настоящего Договора — 10 лет со дня вступления его в силу // Официальный сайт Государственного Совета Республики Татарстан. Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан» // Собрание законодательства РФ, 2007, № 31, ст. 3996.
5. Тихомиров, Ю. Л. Развитие теории конституционного права // Государство и право. 1998. № 7. с. 7.
6. Система советского законодательства // Под ред. И. С. Семашенко. М.: Юридическая литература, 1980. с. 67.
7. Керимов, Д. А. Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972. с. 313.
8. Теория государства и права: Курс лекции/Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. — 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2001. с. 419.
9. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для ВУЗ/Под общ. ред. проф. В. С. Нерсесянца. М.: ИГ НОРМА-ИНФРА-М, 1999. с. 330.
10. Поленина, С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства/Отв. ред. Р. О. Халфин: Академия наук СССР. ИГиП РАН. М.: Наука, 1979. с. 40.
11. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-ех томах. Изд. 2-е, переработано и дополнено/Отв. ред. проф. М. Н. Марченко. Том 2. М.: ИКД Зерцало-М, 2001. с. 357.
12. Аничкин, Е. С. Конституционное законодательство РФ: Причины, типология случаев и пределы неоднородности: Дисс. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2003. — 233 с.
13. Хлопушин, С. М. Демократические и федеративные начала конституционного строя РФ и их реализация: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2013. — 242 с.
14. Зражевская, Т. Д. Реализация конституционного законодательства: проблемы теории и практики: Дисс. ... докт. юрид. наук. Воронеж: 1999. с. 69
15. Баглай, М. В., Габричидзе Б. Н. Конституционное право Российской Федерации. М.: 1996. с. 36—37.
16. Конституционное законодательство России // Под ред. Ю. А. Тихомирова, — М.: Городец: Формула права, 1999. с. 26.
17. Конституционное законодательство России // Под ред. Ю. А. Тихомирова, — М.: Городец: Формула права, 1999. с. 28—30.
18. Лучин, В. О. Конституционные нормы и правоотношения: Учебное пособие для вузов, — М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. с. 25—43.
19. Система советского законодательства // Под ред. И. С. Семашенко М.: Юридическая литература, 1980. с. 67—69.
20. Кутафин, О. Е. Источник конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист», 2002. с. 24.
21. Закон РК от 24.03.1998 г., № 213—1 «О нормативных правовых актах», в ред. от 04.07.2013 г. // Ведомости Парламента РК, 1998 г., № 2—3, ст. 25.
22. Конституция РК от 25.12.1995 г. (принята на республиканском референдуме), в ред. от 02.02.2011 г. — Алматы: Жеті жарғы. 2013 г.
23. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-ех томах. Отв. ред. проф. М. Н. Марченко, — М.: Зерцало, с. 352.
24. Кутафин, О. Е. Указ. соч. с. 26—28.
25. См.: пункт 1 ст. 4 Конституции РК и пункт 4 ст. 4 Закона РК от 24.03.1998 г. № 213—1 «О нормативных правовых актах», в ред. от 04.07.2013 г. // Ведомости Парламента РК, 1996, № 2—3, ст. 25.
26. В. И. Ленин. КПСС о работе партийного и государственного аппарата. — 2 — е изд., доп. — М.: Политиздат, 1980. с. 162. См. также: И. В. Сталин. Сочинения. ОГИЗ гос. издат. полит. литература. М., 1947. с. 267.

Становление и развитие судебной практики в России

Нестерова Надежда Владимировна, кандидат юридических наук, доцент
Ростовский государственный университет путей сообщения

Ни одно государство в своей истории не обходилось без органов судебной власти, как инструмента, позволяющего восстанавливать нарушенное право, осуществляющего надзор за законностью действий субъектов правоотношений. Также нельзя не обращать внимание на роль судебных органов в правообразующем процессе, которая дифференцировалась на различных исторических этапах развития нашего государства.

Первым наиболее ярким памятником права в России является Русская правда. Функции судебной власти выполнялись в то время князьями. Именно княжеская судебная практика выступила в качестве одного из источников Русской правды. Известно, что до наших дней дошло более ста списков данного документа, все они распадаются на три редакции: краткая, пространная и сокращенная.

Княжеская судебная практика внесла в нормы Русской правды субъективный элемент, связанный с определением круга лиц и оценкой юридических действий с позиций значимости. Для княжеской судебной практики наиболее значительными субъектами являлись такие, которые ближе всего стояли к княжескому двору, поэтому правовые привилегии распространялись, прежде всего, на приближенных лиц [1, с. 14–15].

Вторым историческим памятником права в российском государстве явился Судебник 1497 года, вобравший в себя нормы Русской правды, обычного права, литовского законодательства и судебной практики. Судебная практика в данном случае выступала в виде особых великокняжеских наказов, направлявшихся на места при решении важных судебных вопросов, а также сборников процессуального права, которыми руководствовались в своих действиях представители власти на местах. Указанный Судебник представляет собою типичный кодекс феодального права. Нормы права излагались в нем без четкой системы, казуально, открыто определяли привилегии господствующего класса, неравное положение зависимых сословий. Также, с повышением роли суда появилась уголовная ответственность должностных лиц.

Законодательная и судебная власти того периода времени практически существовали неотделимо одна от другой, получалось, что тот, кто издавал законы, являлся и судебным органом, контролирующим их соблюдение и выполнение. Существовала прямая связь между судебной практикой и законами, первая определяла необходимость правовой регламентации какого-либо правоотношения, порождала новые правовые нормы, а законодатель возводил их в статус нормативного правового акта, охраняемого государством.

В 1550 году был принят новый Судебник, который основывался на Судебнике 1497, а также на совместных ре-

шениях Ивана IV Грозного, бояр и высшего духовенства, Судебник ликвидировал судебные привилегии удельных князей и усилил роль центральных государственных судебных органов.

В Судебнике впервые в истории России закон был провозглашен единственным источником права [2, с. 53–55]. С этого момента суд был официально отделен от процесса правотворчества. Так, если ранее в российских памятниках права судебная практика повсеместно выступала в качестве источника правовых норм, то после принятия Судебника 1550 года законотворческий процесс полностью отделился от судебного, однако судебная практика все еще выступала в качестве официального источника права. А в конце XVI века была сделана попытка создать особый Судебник для русского черносошного Севера (Судебник 1589 г.). Около 1606–1607 гг. в одном из московских правительственных учреждений был создан Сводный Судебник. В его основу положены Судебник 1550 г., указы о княжеских вотчинах, приговор о служилых холопах и ряд других законодательных памятников.

Принятие Соборного уложения 1649 года закрепило дальнейший отход судебных органов от правотворчества, к тому же, судебная практика уже не рассматривалась в качестве одного из основных источников права, хотя говорить о том, что ей не придавалось никакого значения нельзя.

Во времена правления Петра I были предприняты попытки, как кодификации нормативных правовых актов, так и обобщения судебной практики. И именно обобщение судебной практики послужило основой для издания в 1725 году Пунктов о вотчинных делах, на этом основании можно сделать вывод, что судебная система вплоть до 18 века активно участвовала в процессе правотворчества.

Анализируя наметившиеся тенденции того периода времени можно отметить, что законодатель пошел по пути систематизации, рецепции и обобщения практики правоприменения. Хотя суду в законотворческом процессе отводилась уже второстепенная роль, но все же роль его была немаловажной. Так, при возникновении вопроса относительно переноса нормы права из одного источника права в новый законопроект, законодатель рассматривал первоначально практику её применения, а уже потом решался вопрос о её переносе.

Значительное влияние оказал на законотворческий процесс Правительствующий Сенат, который в период своего существования превратился из законодательного органа в судебный. Изначально Сенат был создан в 1711 году как чрезвычайный орган, выполняющий функции по управлению делами государства, во время

отсутствия царя. Со временем роль Сената постоянно менялась, наиболее значительными событиями были 1763 год — Сенат превращается в высшее судебно-административное учреждение, 1801 год — Сенат превращается в высшую судебную инстанцию, в 1864 году при Сенате создается кассационный департамент.

Нередко в процессе правоприменения возникали моменты, когда одно и то же правоотношение регулировали несколько противоречивых между собой норм права, в связи с этим Сенату было предоставлено право толкования законов и разрешения юридических коллизий. Разъяснения Сената были обязательными для юридической практики, а отдельные из них, утвержденные императором, приобретали статус законов. В 1802 году на Сенат возложены обязанности по подготовке представлений императору о соответствии тех или иных издаваемых указов действующим правовым актам. Тем самым Сенат выполнял функции частично схожие с функциями Конституционного Суда Российской Федерации.

Начиная с 1775 года и до шестидесятых годов XIX века, система судостроительства определялась положениями и учреждениями о губерниях.

В 1776 году Екатериной второй был подписан Наказ, в котором сформулированы основные принципы правовой политики и правовой системы того времени. Согласно Наказу задумано, что суды являлись лишь исполнителями законов, это подчеркнуло первостепенную роль органов законодательной власти в законотворческом процессе. Так в статье 98 Главы 9 Наказа указано: Власть судебская состоит в исполнении законов, и для того, чтобы сомнения не было в свободе и безопасности граждан. Интерес вызывают и положения Наказа, регламентирующие уголовное судопроизводство, согласно которому судам запрещено было самостоятельно толковать законы о наказании (данное право было предоставлено лишь самодержцу). Право же судебной власти заключалась лишь в том, чтобы на основе силлогизмов либо соразмышлений давать оценку виновности либо невиновности лица.

Автор Наказа считал, что нет ничего опаснее права толковать законы, т. е. искать в законе какой-то скрытый смысл и не обращать внимания на слова, формулировки закона. Право толковать законы есть такое же зло, как и неясность самих законов, принуждающая к их толкованию. Поэтому слог законов должен быть ясен, прост и краток. Законы делаются для всех людей и все люди должны их понимать, чтобы иметь возможность поступать в соответствии с ними [3, с. 21–32]. Суд, по мнению императрицы, должен выступать безликим механизмом правосудия, обеспечивающим лишь соблюдение законов. Правотворчеством, согласно Наказу, суд не занимался.

Однако вопреки воле императрицы судебное правотворчество свое существование не прекратило. Если обратиться к развитию права в период неоабсолютизма, то уже с 1863 года выпускается периодическое Собрание узаконений и распоряжений правительства, которое издается под контролем Правительствующего Сената — выс-

шего судебного органа. Сенат активно в тесном взаимодействии с органами законодательной власти занимался правотворчеством, указанное положение вещей положительным образом отразилось на судах указанного исторического периода. Вот что говорит относительно положения судов того времени историк Исабель де Мадарьяга: Суд был приближен к людям, и за ошибки больше не наказывали как за преступления [4, с. 16–17].

Также, обратившись к Уложению о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года видно, что судам было предоставлено право дополнения законов в случае выявления пробелов в праве [5, с. 377]. В данный период времени право толкования законов предоставлено наряду с законодательными и исполнительным органам [6, с. 10].

Следующий исторический период, оказавший заметное влияние на деятельность органов судебной власти начинается с 1864 года. Когда были утверждены такие нормативные правовые акты, как: Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, которые провозгласили принципы создания системы судебных инстанций; всеобщего суда; равенства всех перед судом.

С приходом в 1917 году к власти большевиков первым нормативным правовым актом был Декрет «О суде» от 22 ноября 1917 года №1, по которому была упразднена старая судебная система, приостановлено действие института мировых судей. Судам была отведена роль карательного органа.

В 20-х годах XX века советской властью осуществлялась перестройка работы судебных органов. Так 31 октября 1922 года ВЦИК принимает Положение «О судостроительстве РСФСР», по которому революционные трибуналы были объединены с системой народных судов в единую судебную систему (народный суд, Губернский суд, Верховный Суд РСФСР) [7, с. 153]. А постановлением ЦИК СССР от 29 октября 1924 года были утверждены «Основы судостроительства Союза СССР и союзных республик».

Принятие 31 января 1924 года Конституции СССР открыло дорогу органам судебной власти для начала правотворческой деятельности. По указанной конституции, в целях утверждения революционной законности на территории Союза ССР, при ЦИКе Союза ССР учрежден Верховный Суд, к компетенции которого относились: дача Верховным Судом союзных республик руководящих разъяснений по вопросам общесоюзного законодательства; дача заключений по требованию ЦИКа Союза ССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции [8, с. 263–283]. То есть суду было предоставлено право официального толкования законодательства государства, что само собою порождает неизбежное появление интерпретационных норм права, так как данное толкование является официальным (изданным в установленном порядке) и распространено на неограниченный круг лиц.

Принятие 5 декабря 1936 года Конституции СССР (с последующими изменениями) и закона СССР от 12 февраля 1957 года, а в последующем принятие Конституции СССР 7 октября 1977 года [9, с. 617], только укрепило позиции Верховного Суда СССР, дав ему возможность толкования норм права. При этом, законодатель не оставил сомнений относительно обязательности выполнения руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР не только судами, но и другими органами. При обсуждении Конституции СССР 1977 года было замечено, что правовую норму, по поводу которой высказал свое мнение Пленум Верховного Суда СССР, в ряде случаев приходится применять руководителям учреждений и предприятий, государственным и ведомственным арбитрам, исполнительным и распорядительным органам местных Советов народных депутатов и т.д. Руководящие разъяснения Пленума должны были учитываться этими органами не в меньшей мере, чем следователями или прокурорами. Так родилась фактически норма, устанавливающая равную обязательность руководящих разъяснений Пленума для любых органов и должностных лиц, когда они применяют закон, по которому дано разъяснение.

Законодатель уравнивал суд, органы расследования и прокуратуру по отношению к руководящим разъяснениям Пленума. Каждый из указанных органов вправе требовать от другого точного и полного соблюдения таких разъяснений и делать юридически значимые выводы, если это требование осталось невыполненным. В связи с общим ростом удельного веса руководящих разъяснений в практике Верховного Суда СССР и с приданием им обязательной силы, названные разъяснения, видимо, должны чаще находить непосредственное отражение в официальных актах правоохранительных органов (приговорах, решениях, определениях, постановлениях, представлениях и т.д.) наряду со ссылками на законы, по поводу которых даются разъяснения.

12 апреля 1978 года вступила в силу Конституция РСФСР, в которую законом от 24 мая 1991 года № 1326—1 внесены изменения, в судебную систему РСФСР добавлен Конституционный Суд [10, с. 776]. Конституционный Суд РСФСР являлся высшим судебным органом конституционного контроля в РСФСР, осуществляющим судебную власть в форме конституционного судопроизводства.

Указанная новелла наделила Конституционный Суд РСФСР функциями конституционного надзора. Вместе с тем о появлении органа конституционного надзора можно говорить и на более раннем периоде развития советского государства, в 1923 году ограниченные функции органа конституционного надзора были возложены на Верховный Суд СССР. Однако Верховный Суд СССР тогда не был независимым органом, а состоял «при Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР», и не имел права осуществлять надзор за конституционностью актов высших органов власти, включая Правительство СССР, не выносил окончательных решений. Верховный Суд СССР только вносил свои заключения и представления в органы государственной власти СССР и союзных республик по поводу нарушений и Конституции СССР, и законов.

С 1991 года, в соответствии с действующей в тот момент Конституцией РСФСР от 12 апреля 1978 года Конституционному Суду принадлежало право законодательной инициативы. В том случае, если Конституционный Суд РСФСР обнаруживал, что соблюдению положений Конституции РСФСР препятствует отсутствие соответствующего закона, он должен был воспользоваться этим правом [11, с. 621].

После принятия 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, участие в правотворческом процессе, наряду с высшими органами судебной власти Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, стали принимать международные судебные инстанции.

Литература:

1. Исаев, И. А. История государства и права. М.: Юрист, 1993.
2. Румянцев, В. Судебники 15—16 веков. М., 1952.
3. Зотов, В. Д. Императрица Екатерина и её Наказ // Вестник Российского университета дружбы народов Сер.: Политология. 2002. №2.
4. Белявский, М. Т., Крестьянский вопрос в России накануне восстания Е. И. Пугачева. М., 1965.
5. Таганцев, Н. С. Русское уголовное право. Лекции. Общая часть. Т. 1. М., 1994.
6. Мартышин, О. В. Несколько тезисов о перспективах правового государства в России // Государство и право. 1996. №5.
7. Кожевников, М. В. История советского суда (1917—1956 гг.). М., 1957.
8. Кукушкин, Ю. С., Чистяков О. С. Очерк истории советской конституции. М.: Политиздат, 1987.
9. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 12 октября 1977. №41.
10. Закон РСФСР от 24 мая 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 30 мая 1991 г. №22.
11. Ведомости съезда народных депутатов. 1991. №16.

Правовой аспект процедуры голосования как составной части современного избирательного процесса

Полозов Антон Георгиевич, аспирант

Московский государственный областной университет

В статье исследуются современные правовые аспекты избирательного процесса на современном этапе политического развития РФ, рассматривается отечественный и международный опыт функционирования избирательных органов (комиссий) и правовые аспекты организации голосования как составной части избирательного процесса.

Ключевые слова: избирательные комиссии, парламентские выборы, голосование, законодательство.

В условиях политической глобализации и роста взаимодействия и взаимозависимости государств на международной арене выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления, должностных лиц выходят на надгосударственный уровень, трансформируясь в объект международно-правового регулирования, демонстрируя перманентный характер и тенденции конституционализации международного правопорядка и интернационализации национального конституционного права.

Существуют разнополярные взгляды ученых на процедуру голосования, как стадию избирательного процесса. Большинство политологов отмечают, что голосование является не чем иным как демонстрацией эффективности проведенной предвыборной кампании кандидатов и (или) партий. Юристы рассматривают стадию голосования как одну из центральных в избирательном процессе. А.М. Колодий и В.Г. Князев указывают, что голосование — это непосредственное волеизъявление избирателей путем заполнения избирательных бюллетеней в специально отведенных помещениях [8, с. 169].

Современный исследователь голосования как стадии избирательного процесса в Российской Федерации С.В. Серков определяет его как самостоятельную (основную) и одну из заключительных стадий выборов. Голосование по результатам исследования автор предлагает воспринимать как самостоятельную стадию на которой избиратели осуществляют непосредственное волеизъявление, а другие стадии избирательного процесса является лишь подготовительным этапом к голосованию [9, с. 22–23]. С позиции С.А. Сомова голосование — это установленная законом форма выражения воли избирателя относительно самостоятельного определения каждым из них желанной победы на выборах того или иного кандидата [10, с. 47]. Исследуя порядок волеизъявления на выборах и референдумах через голосование А.П. Забайкалов указывает, что в любой демократической стране непосредственное волеизъявление граждан носит очень важную роль. При этом одна из важнейших стадий выборов это — голосование. [5, с. 149].

Голосование следует воспринимать наиболее ответственной стадией избирательного процесса. Именно

на этой стадии, с точки зрения С.Д. Князева, происходит «развязка» всей избирательной кампании [6, с. 271]. Другие исследователи избирательного процесса определяют голосование как обязательную стадию избирательного процесса, в частности Агаев Азер Махаддин оглы, который отмечает, что голосование проведенное повторно следует отличать от обычного голосования и указывает на факультативность таких стадий голосования [1, с. 180]. С позицией о необходимости разграничения голосования и повторного голосования как стадии избирательного процесса указывает Р.Т. Биктагиров [3, с. 336]. Таким образом, нельзя не согласиться с позицией В.А. Ахлюстина, который утверждает, что голосование является полноценной стадией избирательного процесса. При этом автор обращает внимание, что отдельные стадии избирательного процесса (в том числе голосование) имеют характер моноциклических или полициклических стадий правоприменения [2, с. 116, 124].

Цель процедуры голосования в избирательном процессе заключается в установленные политической воли субъекта, наделенного электоральной правосубъектностью осуществлять активное избирательное право при формировании органов государственной власти и местного самоуправления.

Значительным отличием голосования как стадии избирательного процесса является организация его проведения специально уполномоченным субъектом, определенный избирательным законодательством. Такие органы в целом можно назвать органами управления избирательного процесса. В зависимости от выбранной государством модели этих органов такие задачи могут возлагаться на органы электоральной компетенции (избирательные комиссии или комитеты), органы исполнительной власти (министерство внутренних дел, министерство юстиции) и органами судебной власти (избирательные трибуналы) [4, с. 22–24].

В переходных обществах система избирательных органов (комиссий) — это не только институт организации и проведения выборов, но и действенная политическая технология. Технология, предоставляющая внеконкурентные преимущества одним политическим силам и ограничивает электоральные перспективы других. Для постоянных де-

мократий основы функционирования избирательных органов является второстепенной технической проблемой, которая почти не имеет политической окраски. В тех обществах, где еще не сложились демократические практики, специфика системы избирательных органов непосредственно влияет на качество и результаты выборов.

Исследование проблем функционирования избирательных органов находится на пересечении политической и юридической науки. С одной стороны, избирательные органы состоят из комплекса правовых норм, каждая из которых выполняет практическую функцию организации и проведения выборов. С другой — содержание и специфика внедрения этих правовых норм является отражением стандартов политического процесса, определенных соглашений и компромиссов между конкурентными политическими группами, которые борются за власть.

В мировой практике нету абсолютно похожих органов администрирования избирательного процесса, наблюдается многообразие подходов к их формированию и законодательному оформлению. Избирательные органы могут интегрироваться в единую иерархическую вертикаль или быть децентрализованными, принадлежать к правительственным структурам или иметь независимый статус, наделяться временными или постоянными полномочиями т. п.

В Кодексе надлежащей практики в избирательных делах отмечается, что в государствах, где нет достаточного опыта в проведении плюралистических выборов, стоит создавать независимые, беспристрастные избирательные комиссии. [7] В странах, где административные органы традиционно независимы от политической власти, приемлема ситуация, когда выборы проводит государственная служба.

В соответствии с положениями законодательства Российской Федерации основной целью функционирования высшего выборного органа является организация подготовки и проведения выборов, референдумов в Российской Федерации. Подготовка и проведение выборов в Российской Федерации возложено на Федеральную избирательную комиссию. Регулирование правового статуса этого органа осуществляется непосредственно на уровне Федерального Закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ [11]. Этот публичный властный институт согласно законодательству является федеральным государственным органом власти.

Важной характеристикой правового статуса органов публичной власти есть цель, поставленная перед ними, поскольку именно она является определяющей для установления целенаправленности института в механизме публичной власти. В соответствии с положениями законодательства Российской Федерации основной целью функционирования высшего выборного органа является организация подготовки и проведения выборов, референдумов в Российской Федерации.

Организация процедуры голосования характеризуется также особенностью участия в ней специфического круга субъектов, что не вступают ни в один другой вид правоотношений, в том числе могут не вступать даже в избирательные правоотношения на других стадиях. К таким субъектам следует отнести избирателей, официальных наблюдателей, доверенных и уполномоченных лиц по выборам, органы управления избирательным процессом и т. п.

Реализацию политической воли осуществляет субъект, обладающий электоральной правотой активного избирательного права. Таким субъектом может быть электорат, как совокупность всех избирателей или выборщики — узкий круг лиц, определенных законом и уполномоченных выбирать высшие органы публичной власти, зависит от того, практикуются в стране косвенные выборы.

Особенностью голосования как стадии избирательного процесса является то, что оно непосредственно закрепляется нормами Конституции (Основного Закона) или конституционного законодательства, как единственно возможная процедура формирования высшего конституционного органа, иного представительного коллегиального органа публичной власти. Голосование является «элитарным» способом формирования органов общественной власти, поскольку применяются ко всем парламентам мира, большинства должностей главы государства при республиканской форме правления, судей и других ключевых должностей в конституционном механизме государства.

Стадия голосования подвергается тщательной юридической фиксации, несмотря на высокие правовые и организационные требования. Избирательное законодательство детально регламентирует все процедуры, применяемые на этой стадии. При этом страны, которые провозглашают высокие демократические стандарты в деятельности государства берут на себя соответствующие международно-правовые обязательства соблюдать избирательных стандартов не только на уровне избирательного законодательства, но и электоральной практики, особенно, что касается стадии голосования и подведения итогов.

Избирательный процесс, будучи сложной системой последовательных юридически значимых действий уполномоченных субъектов на основе избирательного законодательства, создает механизмы участия граждан в управлении государственными делами путем реализации своей активной позиции по формированию представительных органов государственной власти и местного самоуправления. Содержание этого правового механизма предусматривает возможность не только правореализации, но и правозащиты, отдельно определяется избирательным или процессуальным законодательством соответствующей страны.

Рассматривая голосование как стадию избирательного процесса, нельзя не остановить внимание на правовой природе участия граждан в голосовании. Участие гражданина и наличие политико-юридической связи с го-

сударством находится в диалектической связи. Конституционное законодательство устанавливает повышенные цензовые требования к лицу, что допускается к этой процедуре. Основным из таких критериев является возраст, с которого лицо приобретает активное избирательное право, то есть приобретает правосубъектность участия в голосовании.

С политологической точки зрения, процедура голосования является ключевым средством проверки реальности поддержки каждой политической партии. Хотя нельзя не согласиться также с утверждением, что тип и содержание избирательной системы может существенно исказить реальное положение политической поддержки. Такие утверждения основываются на том, что содержание голосования может также деформироваться через PR-технологии, которые используют разрешенные законом формы в собственных политических интересах (дистанционное голосование, голосование по открепительным удостоверениям и т. п.).

Содержание голосования также имеет и весомый социологический аспект. Эта стадия избирательного процесса активизирует общество. Содержание голосования существенно влияет на процессы общественной активности, а также является методом проверки реального

уровня социального доверия к политическим партиям и кандидатам.

Выводы

Содержание процедуры голосования как стадии избирательного процесса регламентируется рядом международных стандартов, а также нормами национального законодательства, воплощающего провозглашенные идеалы в конкретный процессуальный смысл. Содержание голосования сводится к системе взаимосвязанных элементов. К таким элементам логично отнести три отдельные группы, которые раскрывают содержание процедуры голосования в избирательном процессе и демонстрируют его многоаспектную общественную природу, в частности: 1) юридические (свобода голосования, наличие реальной альтернативы в голосовании, равенство голосов, прямое голосование, секретность голосования) 2) политологические (формирование политической элиты, проверка реальности поддержке политической партии или кандидата, формирование политических движений); 3) социологические (активизация общества, формирование гражданского общества, установление подвижности общества).

Литература:

1. Агаев, А. М. Избирательный процесс в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис.... Кандидата юрид. наук: 12.00.02/Агаев Азер Махаддин оглы. — Москва, 2010. — 198 с.
2. Ахлюстин, В. А. Избирательный процесс в русской Федерации: Проблемы теории, правового регулирования и правоприменения: дис.... Кандидата юрид. наук: 12.00.02/Ахлюстин В. А. — Санкт-Петербург, 2002. — 299 с.
3. Биктагиров, Р. Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис.... Доктора юрид. наук: 12.0.02/Биктагиров Р. Т. — Москва, 2010. — 454 с.
4. Богашов, О. А. Правовая природа органов управления избирательным процессом/О. А. Богашов//Выборы и демократия. — 2011. — № 1. — с. 21–28
5. Забайкалов, А. П. Реализация конституционного права на участие в выборах и референдумах посредством голосования по почте: дис.... Кандидата юрид. наук: 12.0.02/Забайкалов А. П.. — Елец, 2009. — 183 с.
6. Князев, С. Д. Российское избирательное право: [учебник]/С. Д. Князев. — Владивосток: дальневосточ. гос. ун-т, 2001. — 393 с.
7. Кодекс надлежащей практики в избирательных делах//http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD_282002_29023rev-ru.pdf.
8. Колодий, А. М., Князев В. Г. Избирательное законодательство: анализ и перспективы развития//Бюллетень законодательства и юридической практики. — 1998. — № 2. — с. 156–173 с.
9. Серков, С. В. Конституционно-правовое регулирование голосования на выборах в Российской Федерации: дис.... Кандидата юрид. наук: 12.00.02/Серков Станислав Валерьевич. — Тюмень, 2007. — 186 с.
10. Сомов, С. А. О совершенствовании законодательства//Государственная власть и местное самоуправление. — 2000. — № 2. — с. 21–24
11. Федеральный Закон «Об основных гарантиях ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ//Официальный вебсайт Федеральной избирательной комиссии Российской Федерации. — Режим доступа: <http://www.dkrf.ra/law/2/zakon_02_67fz_njsr.

К вопросу о соотношении понятий «форма права» и «источник права»

Полухина Полина Павловна, магистрант
Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов

Ключевые слова: форма права, источник права.

Термин «источник права» в правоведении существует более двух тысяч лет. Впервые его использовал Тит Ливий для обозначения XII таблиц как источника публичного и частного права, однако этот термин сохраняется до настоящего времени и продолжает порождать дискуссии о своем содержании.

В 1946 году С. Ф. Кекечян высказал мысль о том, что понятие «источник права принадлежит к числу наиболее спорных в теории права. Не только нет общепринятого определения этого понятия, но даже спорным является сам смысл, в котором определяются слова «источник права» Ведь, «источник права» — это не более как образ, который скорее должен помочь пониманию, чем дать понимание того, что обозначается этим выражением» [1, с. 15].

В современной науке существуют несколько подходов к пониманию сущности понятия «источник права»: сторонники первого подхода отождествляют понятия «источник права» и «форма права», сторонники второго — разделяют эти понятия. Проследим развитие упомянутых подходов в различные периоды развития правовой науки.

В дореволюционной науке вопросы источников права рассматривались в трудах Коркунова Н. М., Трубецкого Е. Н., Хвостова В. М. и др. При этом внимание теоретиков права в большей степени было обращено к точной формулировке понятия «источник права», нежели на соотношение понятий «источник права» и «форма права».

Так Н. М. Коркунов Н. М. давал следующее определение термину источник права — «формы объективирования юридических норм, служащие признаками их обязательности в данном обществе и в данное время», а также «средства познания права» [2, с. 289].

Другой известный дореволюционный российский правовед Е. Н. Трубецкой писал, что нередко называют источниками права следующие формы: две основные — закон и обычай, а также «еще некоторые побочные — административные распоряжения, судебную практику, право юристов» [3, с. 97].

Под источниками права, отмечал В. М. Хвостов, понимаются «формы, в которых возникают и получают обязательную юридическую силу юридические нормы. Основных таких форм две: закон и обычай» [4].

Иную точку зрения высказывал Г. Ф. Шершеневич по данному вопросу: «под источниками права понимаются и силы, творящие право (Бог, народная воля, правосознание, государственная власть), и материалы, «положенные в основу того или иного законодательства» [5, с. 88]. Он также говорил о том, что «термин «источник

права», является «малоприменимым ввиду своей многозначности», полагая, что термин «форма права» более удачен. «Под этим именем следует понимать различные виды права, отличающиеся по способу выработки содержательных норм [6]. Следовательно, понятием формы можно характеризовать набор средств, методов и способов, при помощи которых обществом решаются те или иные задачи правового регулирования.

В советской литературе значительное внимание уделялось соотношению понятий «источник права» и «форма права». Так, например, в 60-х гг. XX в. было выдвинуто предположение заменить термин источник права» термином «форма права». К последователям данной идеи относился А. Ф. Шебанов. Он «более оправданным считал применение в правовой литературе термина «форма права» вместо источника права в формальном смысле. Использование термина «источник права» может быть оправдано в приложении к нормативным актам, судебным прецедентам, правовым обычаям, содержащим нормы права. Однако этот термин, писал он, не применим к актам государства (в том числе, актам судебных органов), разъясняющим правовые нормы, вводящим их в действие, прекращающим их силу и т. п., которые имеют нормативный характер, но не содержат правовых норм» [7, с. 42–44].

Схожей точки зрения придерживался и С. Л. Зивс. Он писал, что «к числу обстоятельно аргументированных положений советской теории государства и права относится тезис о том, что воля господствующего класса, чтобы стать государственной, общеобязательной, должна быть соответствующим образом выражена, т. е. установлена и закреплена в определенной форме. Подобную форму «установления и выражения действующих правовых норм» чаще всего и принято называть источником права. Источник права при этом определяется в самом общем виде как форма выражения права» [8, с. 8].

Однако их точка зрения не нашла поддержки среди других теоретиков права и термин «источник права» до сих пор используется в литературе, наряду с термином «форма права».

Несколько определений этому понятию давал Н. Г. Александров. С одной стороны под источником права он подразумевает «форму выражения государственной воли, направленной на признание факта существования права, на его формирование, изменение или констатацию факта прекращения существования права определенного содержания». С другой стороны, пишет он, «источник права также определяется как вид деятельности государства, заключающийся в установлении юридических

норм или в признании юридическими иных социальных норм» [9, с. 49,51].

Схожая позиция в отношении данного вопроса у Р.Л. Сюкияйнен: «проблема источника права — прежде всего, проблема роли государства в образовании юридических норм. Поэтому формальный (юридический) источник права... является по существу формой участия государства (или других институтов) в правообразовании» [10, с. 60].

В постсоветской юридической литературе по теории права так же большое внимание уделялось соотношению исследуемых понятий. Наиболее последовательную позицию по вопросу разграничения понятий «источник права» и «форма права» занимает М. Н. Марченко, который полагал, что разностороннее изучение понятия и содержание форм и источников права, а также анализ характера их взаимоотношений недвусмысленно указывает на то, что в одних отношениях форма и источник права могут совпадать друг с другом и рассматриваться как тождественные, а в других — они могут значительно отличаться друг от друга... Совпадение содержания данных понятий происходит, когда речь идет о вторичных, формально-юридических источниках права. Он дает следующее определение понятию источник права — это внешнее выражение права; способ, которым правилу поведения придается государственной властью общеобязательная сила [11, с. 56—57].

Под источником права В.А. Четвернин, Г.Б. Юрко понимают официальные юридические тексты: официально сформулированные (созданные, изданные) или санкционированные (признанные) тексты, письменные или устные, в которых содержатся нормы права [12, с. 156].

«Форма права» — объективное закрепление и проявление содержания права в определенных актах государственных органов, решениях судов, договорах, обычаях и иных источниках. Формулируя такое определение понятия «форма права» он акцентирует внимание на то, что «во многих исследованиях, в том числе и дореволюционной литературе, наиболее распространенным является вывод, что понятие источник права — это синоним понятия форма права», — пишет А.Б. Венгеров. А источником права он называет документ, выполненный в письменной форме (или электронной) носитель информации о нормах права [13, с. 402, 405].

Литература:

1. Кеченьян, С. Ф. «О понятии источника права» // Ученые записки МГУ. — Вып. 16 — Кн. 2 — М., 1946.
2. Коркунов, Н. М. Лекции по общей теории права. — Книга 4. — М. — 1914.
3. Трубецкой, Е. Н. Энциклопедии права. — СПб. — 1998.
4. Хвостов, В. М. «Общая теория права. Элементарный очерк» — 2005.
5. Сон, С. И. «Некоторые проблемы теории источников трудового права РФ» // Вестник ЮурГУ — № 28 — 2008.
6. Бирюкова, Л. Г. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник права: вопросы теории и практики. Дис. ... канд. юрид. наук. — 2004.
7. Шебанов, А. Ф. «Форма советского права». — М. — 1968.
8. Зивс, С. Л. «Источники права» — М.: Издательство «Наука» — 1981.

Схожая точка зрения и у С.С. Алексеева, который под источником права понимает исходящие от государства или признанные им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им общеобязательного значения [14, с. 89].

«Внешние формы выражения (установления) правовых норм», такое определение понятию «источник права» дает М.И. Абдуллаев. Согласно его точки зрения, понятия «форма права» и «источник права» тесно взаимосвязаны, однако он не считает их тождественными, объясняя данную позицию следующим образом. Если объединить эти понятия, то получится, что источником права является воля законодателя, хотя на самом деле это не так. Тогда искажается истинная природа права, его социальная сущность. Форма права показывает, как содержание права выражено вовне, т.е. внешнее выражение правовых норм, а источник права — истоки формирования права, система факторов, предопределяющих его содержание и формы выражения [15].

Интересна позиция Иванюк О.А., которая считает, что «необходимо отказаться от смешения понятий «форма права» и «источника права» и методологически, в целях единообразного понимания категорий науки общей теории права, с определенной долей условности применять понятие «источник права», которое является не только давно сложившимся в юриспруденции, но и позволяет более полно, адекватно характеризовать особенности причин возникновения и форм существования права во всем их многообразии и взаимосвязи» [16, с. 149].

В настоящее время одни ученые понимают под источниками права «внешние формы выражения и закрепления правил поведения общего характера» [17, с. 21], другие — «акты компетентных государственных органов, устанавливающие или санкционирующие нормы права, внешние формы выражения правотворческой деятельности государства, с помощью которых воля законодателя становится обязательной для исполнения» [18].

Анализируя основные подходы к пониманию понятия «источник права», приходишь к выводу о том, что, несмотря двухтысячелетний возраст исследуемого понятия проблема его определения неясна, следовательно, дискуссионным будет оставаться вопрос соотношения понятий «источник права» и «форма права».

9. Александров, Н. Г. «Понятие источника права»//Ученые труды — 1946 — Вып. 8.
10. Сюкияйнен, Р. Л. Системы, источники и формы права//Право в странах социалистической ориентации. — М. — 1979.
11. Марченко, М. Н. «Источники права»: Учебное пособие. — М.: ТК Велби, Из-во Проспект — 2007.
12. Четвернин, В. А., Юрко Г. Б. «Судебные источники права»//Ежегодник либертарно-юридической теории — 2007. — № 1.
13. Венгеров, А. Б. «Теория государства и права». — М. — 1998
14. Сон, С. И. Некоторые проблемы теории источников трудового права РФ //Вестник ЮурГУ — № 28—2008.
15. Абдуллаев, М. И. Теория государства и права. Учебник. Магистр-Пресс. — 2004.
16. Иванюк, О. А. «Источник права: проблемы определения»//Журнал российского права. — 2007. — № 9.
17. Основы государства и права/под ред. О. Е. Кутафина. М., 1997.
18. Хаткова, З. М. Место судебных решений в системе источников конституционного права Российской Федерации// Вестник Адыгейского гос. Университета. — Сер. 1: Регионоведение, философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. — 2007 — № 1.

Становление и историческое развитие правотворческой функции Российского государства

Романов Игорь Борисович, адвокат, кандидат юридических наук
Московская коллегия адвокатов

Статья затрагивает теоретические аспекты соотношения понятий «правотворчество» и «правотворческая деятельность государства». Главная цель статьи — выявление исторических особенностей правотворческой деятельности Российского государства включая дореволюционный, советский и современные периоды его существования, а также сопоставление выявленных особенностей с господствующими принципами либеральной демократии.

Ключевые слова: функции государства; правотворчество; государственный режим; форма государства; механизм государства; государственный аппарат; принцип разделения властей; структурно-функциональный подход.

Выделение правотворческой формы реализации государственных функций признается в настоящее время большинством современных теоретиков [1, с. 321; 2, с. 116; 3, с. 75; 4, с. 107], хотя существует и иная точка зрения, в соответствии с которой правотворческую, как и правоприменительную деятельность государства, следует рассматривать в качестве самих разновидностей государственных функций, а не форм их реализации [5, с. 541—542]. Несостоятельность второй точки зрения представляется нам в том, что функция — это целенаправленное воздействие государства на общественные отношения, тогда как правотворческая деятельность отражает способ (внешнюю организацию) этого воздействия, в данном случае посредством принятия нормативных актов или иных источников права. Определенную теоретическую сложность при рассмотрении данного вопроса представляет соотношение понятий «правотворчество» и «правотворческая форма реализации государственных функций». Что касается первого понятия, то оно занимает прочное место в категориально-понятийном аппарате современной теории права и, несмотря на некоторую неопределенность в его толковании различными исследо-

вателями [6, с. 27], сводится к государственной деятельности, в результате которой государственная воля фиксируется в форме определенного источника права. Что же касается второй дефиниции, то ее содержание, объем и соотношение с понятием правотворчества остаются в значительной мере неопределенными. Если судить по имеющимся здесь немногочисленным работам [7, с. 12; 8, с. 34], то большинство исследователей прямо или косвенно признают эти два понятия тождественными, что представляется нам не совсем верным. Понятие «правотворчество» с методологической точки зрения отражает организационные вопросы фиксирования государственной воли в форме официального источника права. В рамках данного понятия рассматриваются аспекты, связанные с организацией государственной деятельности в ходе этого процесса. Понятие «правотворческая форма реализации государственных функций» отражает внешний способ воплощения самой государственной функции, т. е. целенаправленное воздействие власти на общественные отношения. Иными словами, данное понятие отражает не только организационные аспекты, но и предметно-содержательные, а именно, указывает на конкретное об-

публичное отношение, которое государство считает необходимым урегулировать нормативным способом посредством принятия закона или подзаконного акта. Последний аспект, кстати, отражает характер этого нормативного регулирования, отношения, урегулированные законом, считаются более важными и требующими более пристального внимания по сравнению с отношениями, которые регулируются подзаконными актами [9, с. 47–49].

Таким образом, понятие «правотворческая форма реализации государственных функций» включает в себя следующие три аспекта: 1) организацию правотворческой деятельности; 2) описание вида общественного отношения, на которое государство планирует осуществить нормативное воздействие; 3) характер этого воздействия в зависимости от предполагаемой важности данного общественного отношения. Что же касается понятия «правотворчество», то оно является более узким по содержанию и отражает только организационные аспекты данного вида государственной деятельности.

В целом же, руководствуясь вышесказанным, *правотворческую форму реализации государственных функций следует определить как организацию со стороны государственной власти нормативного воздействия на общественные отношения посредством принятия правовых норм в формах, официально-признаваемых источников права.*

Исходя из этих теоретических представлений рассмотрим процесс становления и исторического развития правотворческой формы реализации функций Российского государства.

Дореволюционный период истории России позволяет констатировать эволюционное развитие данной функции, сходное с ее исторической эволюцией на Западе. Основными источниками Древнерусского права являлся правовой обычай, договорная практика, церковное правотворчество [10, с. 45–48]. Как и в западных странах в раннефеодальной истории Российского государства появляется инкорпорация обычного права — Русая Правда. Последующие редакции этого памятника позволяют проследить постепенное усиление роли княжеских актов (грамот) как источников права [11, с. 34–45]. Сравнивая раннефеодальный период России с западными странами, следует отметить несколько большую роль церковного правотворчества и существенно меньшую рецепцию норм иностранного права. В отличие от запада, где рецепция норм римского права составляла едва ли не основу всего средневекового частного права, рецепция норм византийского права со стороны Древнерусского государства носила более умеренный характер [12, с. 36–40].

Период феодальной раздробленности не приносит каких-либо новых тенденций и является скорее усилением тех начал, которые уже сложились в Древней Руси, прежде всего это касается усиления роли княжеских актов как источников права. В то же время усиление это имеет определенную особенность. Большинство княжеских актов в своем содержании воспроизводили уже су-

ществующие правовые обычаи и практику, которые власть санкционировала. Тем самым, исчезая как особая форма, правовой обычай сохранялся в княжеских узаконениях в качестве правового источника. В этом плане вытеснение обычая в России происходит более медленно, чем на Западе, и закон окончательно «побеждает» его лишь в XVIII в. [10, с. 126–128].

К началу московского периода источники права отличаются своей многочисленностью, многообразием форм и нередко разрозненностью по содержанию. В этой связи в период Московского государства происходит осознание центральной властью необходимости систематизации нормативного материала. Судебники 1497 г., 1550 г. и 1555 г. позволяют наглядно проследить становление указанных представлений, и своеобразным итогом этой систематизации является Соборное уложение 1649 г., являющееся выдающимся памятником отечественного права, в котором впервые предпринята попытка систематизации норм по отраслевому признаку. Попытка эта была скорее неудачной. Становление критериев отраслевой систематизации и разделение права на частное и публичное происходит в России только к середине XIX столетия, что значительно позже по сравнению с Западом. Разработка и принятие Соборного уложения 1649 г. позволяет отметить и еще одну новую эволюционную черту — начальное становление представлений о правотворческом процессе. В этом аспекте следует согласиться с В. О. Ключевским, выделяющим, пусть весьма условные, но самостоятельные стадии разработки и принятия этого документа [13].

С позиций законодательной техники XVIII век не позволяет говорить о каком-либо существенном прогрессе. Распространенными приемами оставались: дополнение старой нормы новым положением, замена отдельных терминов и фраз в правовом тексте, группировка норм по хронологическому принципу. Приемлемая дифференциация норм по отраслевому принципу отсутствовала. Вместе с тем в течение указанного столетия происходит относительная стабилизация правотворческого процесса, дальнейшее осознание отраслевого принципа систематизации, делается, хотя и неудачная, попытка (Уложенная комиссия 1766 г.) связать правотворческую деятельность с общественным мнением [14; 15].

Необходимо отметить, что многочисленные неудачные попытки систематизации законодательства XVIII — начала XIX века нельзя признать полностью бесплодными. Не зная столь сильного влияния римского права, Россия в отличие от Запады, была вынуждена постигать приемы законодательной техники в значительной степени самостоятельно. К середине XIX столетия задачи систематизации нормативного материала были успешно разрешены, и принятый в 1832 г. Свод законов Российской Империи, не уступает западным формам права того времени по юридической технике своего исполнения. В целом, XIX век в эволюционном плане развития правотворческой функции является довольно плодотворным.

Впервые разработка нормативных актов строится на основе своего научного обоснования, формируются четкие представления о различных задачах инкорпорации и кодификации, происходит разделение частного и публичного права, по предметному критерию складываются основные отрасли, на доктринальном уровне четко осознается необходимость разделения материального и процессуального права [16; 17; 18].

Дальнейшее историческое развитие анализируемой функции связано с учреждением Манифестом 17 октября 1905 г. Государственной Думы. Главный недостаток в организации правотворческой деятельности здесь принято связывать с невозможностью принятия закона помимо воли монарха, что, по мнению многих исследователей, является атрибутом средневекового государства. По нашему мнению, правотворческий процесс в дореволюционной России развивался довольно органично и эволюционно был направлен в сторону ограничения правотворческих полномочий монарха. Ограничения эти первоначально являлись скорее юридическими обыкновениями, но де-факто они соблюдались. Находясь как бы выше писаного закона, с середины XIX века царь был скован управленческой традицией «соизмерять», «обсуждать» и «согласовывать». Главный недостаток дуалистической монархии 1906–1917 гг. видится не столько в авторитарных амбициях самого Монарха, сколько в проблемах политического сознания всего российского общества. Отсутствие единства в ценностном восприятии политической действительности сделали невозможным нормальное выполнение представительных и правотворческих функций созданной Думой. По этой причине адекватно отражающая весь спектр общественных интересов Первая и Вторая Дума, фактически оказалась неспособной к нормальной правотворческой деятельности, которую удалось нормализовать только посредством ужесточения избирательных цензов, в ущерб представительной функции (Третья и Четвертая Думы) [19, с. 112–114].

Советский период нашей истории существенным образом прерывает эволюционное развитие правотворческой функции, хотя и не является абсолютно бесплодным в ее развитии. Первоначальный отказ от формальной определенности в нормативном регулировании общественных отношений, обусловленный идеологической парадигмой о скором отмирании права как классового явления, был опровергнут самой историей. С окончанием Гражданской войны и установлением относительно мирной жизни, правовая идеология Советского государства осознает принципиальную невозможность обойтись без правового регулирования общественных отношений в условиях социалистического общества. В этой связи обозначенный в известной статье В. И. Лениным принцип социалистической законности является противоположностью к идее революционной целесообразности и направлен на борьбу с ней как с заблуждением. Дальнейшее развитие советской правовой системы снова приобретает свои эволюционные черты и характеризуется после-

довательным развитием законодательной техники по мере становления юридической науки и усложнения общественных отношений. Следует подчеркнуть, что в рамках ценностей марксистско-ленинской идеологии законодательная техника Советской России никак не может быть признана ущербной. Обычным упреком в этой связи является констатация обилия подзаконных актов, нередко меняющих саму концептуальную сущность закона, плохая систематизация законодательства, своеобразие правотворческого процесса, не знающего принципов парламентской демократии, отсутствие обязательного порядка опубликования нормативных актов. Все эти недостатки, безусловно, имели место. Однако, за исключением последнего, порождение их обусловлено скорее дореволюционным прошлым, а не советским периодом. Обилие разнообразных форм права, осознанная необходимость их систематизации, сложность и многочисленные неудачи этой систематизации — все эти проблемы были характерны и для дореволюционной России. Характерны они, причем едва ли не в большей степени, и для современного Российского государства. Идея парламентаризма отрицалась по идеологическим соображениям, но это была проблема аксиологического выбора, а не научного обоснования. Реализация принципов парламентаризма шла крайне проблемно в дореволюционный период (1906–1917 гг.), современный период истории де-факто также не позволяет констатировать здесь существенных достижений. Если же сравнивать правотворческий процесс, имевший место в Советской России, с историческим прошлым и настоящим, то можно констатировать следующие утверждения:

1) по юридической технике советское законодательство было исполнено не хуже как дореволюционного, так и современного;

2) представительные и законодательные функции в советском государственном аппарате были разъединены, разработка и принятие нормативных актов де-факто осуществлялась разными органами. При этом принятие законопроекта Советами с точки зрения процедуры носило формальный характер. Однако с политической точки зрения это одобрение не может быть признано полностью формальным. В идеократическом государстве, консенсусальное признание государственного решения имеет довольно важное идеологическое значение, оправдывающее существование самой государственной власти с позиций философии служения обществу. В этой связи Советы выполняли свою представительную функцию значительно лучше по сравнению как с дореволюционным, так и современным парламентом.

Дальнейшее эволюционное развитие правотворческой функции Российского государства фактически полностью было прервано революционными событиями октября 1917 г.

Формирование основ нового права началось с издания первых декретов Второго Всероссийского съезда Советов, сформировавших его принципы. В частности, Де-

крет о суде №1 отменял действие старых законов, если они противоречили революционному правосознанию [20, с. 12–18]. В первые годы советской власти революционное правосознание стало главным источником права при отсутствии новых писанных норм. Приоритет революционного правосознания в качестве источника права основывался на господстве в первые годы революции *психологической теории права*, считавшей важнейшим аспектом правовой реальности именно правосознание, а не норму и не правоотношение [21, с. 34–36].

В 1917–1918 гг. принимаются новые декреты о суде, в каждом из которых, так или иначе, интерпретировалось понятие революционного правосознания. Так, в ст. 5 Декрета о суде №1 (1917 г.) говорилось о «революционной совести» и «революционном правосознании» как о синонимах, в ст. 36 Декрета о суде №2 (1918 г.) упоминалось уже «социалистическое правосознание», а в ст. 22 Декрета о суде №3 (1918 г.) — «социалистическая совесть» [22, с. 239]. Анализ этих актов позволяет сказать, что уже на данном этапе делалась попытка разграничить категории «революционная совесть» и «революционное правосознание». Первая означала субъективную способность осознавать и применять революционное правосознание, вторая — объективное содержание права [23, с. 91; 24, с. 24].

В начале 20-х гг. многие правоведы важное значение, как ведущей форме правотворчества, придавали и судебному решению. Это отчасти объяснялось тем, что декреты этого периода (1917–1920 гг.) были разрознены и не приведены в систему [9, с. 119]. На данном этапе «революционное правосознание» составляло стереотип «революционной законности» вообще, которая, в свою очередь, почти совпадала с представлением о «революционной целесообразности». Лишь к концу периода «военного коммунизма» в правовой теории произошла определенная дифференциация этих категорий.

С переходом к нэпу развернулась новая дискуссия по вопросу о революционной законности в ее отношении к экономике переходного периода. Под революционной законностью стали понимать тот правовой порядок, который признавался «верховными органами пролетарской диктатуры» целесообразным и общеобязательным (П.И. Стучка). Правосознание стало рассматриваться в качестве «ведущего принципа правотворчества, положенного в основу законодательства и наиболее определенно выявляющегося в содержании принимаемых кодексов» [23, с. 104].

Сама кодификация рассматривалась в этой связи только как этап в осуществлении революционного правосознания (или целесообразности), как способ «лучшего, в данных условиях, достижения цели» [25, с. 127]. Законодательные нормы не могли покрывать всего многообразия действительности, в каждый отдельный момент точно отражать «опыт хозяйственного строительства». В этой ситуации революционное (социалистическое) правосознание приобретало новое значение — метода, вос-

полняющего пробелы в законе. Так, ст. 9 УК РСФСР (1922 г.) [26] определила социалистическое правосознание в качестве руководящего начала для применения статей Кодекса, а ст. 10 УК РСФСР, говоря об аналогии права, предоставляла этому принципу вполне конкретную область реализации. Та же роль отводилась правосознанию и в ст. 4 ГПК РСФСР (1923 г.) [27].

В целом, в правовой теории 20-х годов под революционной законностью стали понимать установленный и определенный государством правовой порядок, комплекс правил, что связывалось с необходимостью разработать систему соответствующих норм. Расчет на скорое отмирание права (при социализме) обусловил особое отношение к правовой норме. «Закон отмечает те вехи, по которым определяются границы данного правового порядка, данной системы правовых отношений. Теоретически закон должен дать основной принцип данной системы, а остальное — уже дело пролетарского суда», — отмечал в середине 20-х годов П.И. Стучка [23, с. 47].

Ориентация на «революционное правосознание» как на важнейший источник права содержалась в концепциях сторонников психологической теории права (М.А. Рейснер), в которых собственно право отождествлялось с революционным правосознанием [28, с. 21–37]. Аргументам психологистов противопоставлялась социологическая интерпретация права. С этой точки зрения законодательство являлось не чем иным, как плановой политикой. Известный правовед И. Ильинский отмечает здесь следующее: «Мы не говорим о верховенстве законов, но говорим, что части подчинены целому и что в социальном строительстве отдельные его акты увязываются объединяющим их общим планом» [29, с. 122].

Советские правоведы 20-х гг. столкнулись со значительным противоречием, заложенным в самой правовой системе переходного периода, между «пролетарским судом» и «буржуазным правом». Преимуществом юридических форм (буржуазное — советское право) выражалась, в частности, в том, что праву переходного периода наряду с принципом целесообразности был присущ и принцип «справедливости». Хотя последняя ни разу прямо не упоминалась, но определенно присутствовала во многих нормах (например, ст. 142 ГК РСФСР [30] или ст. 137 ГПК РСФСР [31] 1923 г.), в ряде случаев даже определяя границы применения закона.

Судебная и правоприменительная практика представлялись советским правоведам наиболее эффективным средством противодействия «буржуазным» началам, все еще существующим в праве переходного периода. «Творческая активность судебной практики, точно ограниченная исключительно интересами государства и трудящихся, но вовсе не ограниченная неподвижными рамками закона», воспринималось как начало корректив правотворческой деятельности в условиях переходного периода.

Разрешение дилеммы «пролетарский суд — буржуазное право» осуществлялось следующим образом: судья должен был прежде всего попытаться найти прямой ответ

в действующем законе. Если это не удавалось, он обращался к анализу «общих начал», которые можно вывести из существа советского законодательства. Не найдя достаточно определенного ответа и там, судья вправе был искать решение в последней инстанции — в «общих принципах классовой политики».

Такой порядок обуславливал необходимость тщательно регламентировать процедуру судебного разбирательства, поэтому законодатель значительное внимание уделял разработке норм процессуального права. Например, ст. 4 ГПК РСФСР непосредственно не наделяла судью правом решать дело вопреки законодательству, но в целях восполнения существующих пробелов давала широкие возможности для судебного толкования применительно к «особенностям экономической ситуации».

Вместе с тем, уже в 1919 г. П. И. Стучка предложил начать кодификацию нового права. Главенствующее место должна была занять Конституция. Далее шло «социальное право», включающее семейное и право социального обеспечения. Затем должны были располагаться «имущественные права». Завершать сборник должны были кодифицированные правила о труде, договорное право и международное право. По мнению указанного автора, систематизированные таким образом нормы составят «обязательное для всех право», тогда как все дальнейшие узаконения будут представлять собой лишь технические инструкции [32].

Представляется, что этот первый подход к вопросу о системе права был обусловлен постепенным осознанием практической необходимости, формирования системы советского законодательства и утверждения принципа формальной определенности правовой нормы. В этой связи 20-е годы стали периодом интенсивной кодификационной работы. Были приняты и вступили в действие Гражданский, Уголовный, Земельный, Гражданский процессуальный, Уголовно-процессуальный кодексы, Кодекс законов о труде, а так же разработаны проекты Хозяйственного, Торгового, Промышленного, Кооперативного, Административного кодексов.

После принятия Конституции 1936 г. в советской юридической науке утверждалось, что в СССР в системе источников права реализуется принцип верховенства закона. Де-факто иерархия юридических актов выглядела иначе. На вершине пирамиды правовых норм находились правила, исходившие от Центрального Комитета ВКП (б) (КПСС) либо от их подразделений — Политбюро (Президиума), Оргбюро, Секретариата, отделов. В силу сложившегося политического обычая эти нормы имели приоритет перед любыми другими правовыми актами. И. В. Михеева объясняет причины этого доминирования следующим образом: «Страны англосаксонской и романо-германской правовых семей переходили к демократическим формам законодательства на протяжении полутора, а то и двух-трех веков. СССР же обрел избирательное право почти мгновенно — в ходе революции 1917 г. Однако правосознание основной массы населения

оказалось абсолютно неподготовленным к реальному народовластью. Идеи о революционном скачке в народовластие разбились сразу, как только столкнулись с подлинными правоотношениями. Не желая отказываться от прежних лозунгов и программных установок, КПСС, однако, силой обстоятельств стала выполнять функцию дореволюционной аристократии (конечно, без ее культуры, традиций, образования и на совершенно иной идеологической базе). Хотя правотворческая задача «пролетарской аристократии» была предопределена историей, реализация этой миссии проводилась с прямолинейной напористостью, свойственной, впрочем, всякой новой политической элите» [33, с. 23–28].

Действительно, партийные комитеты, начиная с ЦК, издавали постановления, адресованные непосредственно государственным учреждениям, тогда как с точки зрения формальной юриспруденции они могли обращаться только к членам своей партии в этих учреждениях. Подсознательно осознавалось, что выпячивание командной роли парткомов противоречит пропаганде преимуществ социалистического строя. Поэтому с середины 30-х годов получила широкое распространение практика издания совместных постановлений ЦК ВКП (б) (КПСС) и СНК (Совета Министров). Она стала формой легализации государственного нормотворчества партийных комитетов. С партийной точки зрения любое такое совместное постановление играло роль директивы для парткомов и для рядовых коммунистов, а участие правительства в его утверждении придавало акту общеобязательный юридический характер. На практике же совместные партийно-государственные решения нередко рассматривались правоприменительными органами как надзаконные, что приводило к подрыву принципа верховенства законов [34, с. 23–28].

Следует также отметить, что значительную конкуренцию законам составляло ведомственное правотворчество. При этом, чтобы замаскировать вопиющие факты попрания авторитета закона, само понятие «законодательство» стало толковаться расширительно. Огромная масса циркуляров, правил, регламентов, инструкций сопровождала каждый шаг руководителя предприятия, цеха, директора школы, вообще любого специалиста. К концу 70-х — началу 80-х годов только в сфере управления народным хозяйством накопилось до 200 тыс. различных приказов, инструкций и иных подзаконных актов. Многочисленные предписания подавляли количеством, противоречили друг другу и законам. Руководители ведомств явочным порядком присвоили себе своеобразное право вето на законодательные акты: установился порядок, когда даже законы СССР действовали в системе данного ведомства только после издания министром соответствующего приказа [35, с. 32–33].

Таким образом, собственно законы в реальных правоотношениях оказались вытесненными с верхнего яруса в пирамиде источников права. Необходимо также отметить, что «главным законодателем в советской непартийной части государственного аппарата был узкий круг

лиц, избиравшихся не населением, а Верховным Советом в его Президиумом. В Конституции СССР 1936 г. Президиуму Верховного Совета поначалу отводилась роль толкователя законов, которые издавались на сессиях. Но этот компактный, немногочисленный по составу и всегда находившийся «под рукой» государственный орган оказался удобным для штамповки одобренных высшими партийными инстанциями решений. Явочным порядком через Президиумы Верховного Совета СССР, а также союзных и автономных республик стали проводиться указы, вносящие изменения и дополнения в законы СССР и соответствующих республик. В конце 40-х годов практика «указного» законотворчества была легализована поправкой в Конституции. В результате большая часть законодательных норм вводилась посредством указов Президиума Верховного Совета, санкционированных впоследствии Верховным Советом СССР. Как правило, сессия штамповала эти указы, практически даже не создавая видимости их обсуждения. За 1938–1985 гг. Верховный Совет издал 120 законов об утверждении указов своего Президиума, причем обычно одним актом санкционировался сразу пакет указов. Малочисленность законов открывала широкий путь для ведомственного и партийного правотворчества, необходимого в создававшихся условиях [35].

Существенной негативной чертой советского законодательства являлся его абстрактный характер, отсутствие механизма реализации закрепленных в нем норм. Большая часть законов «брежневской эпохи», особенно касавшихся охраны окружающей среды, памятников истории и культуры, народного образования, прав и свобод граждан, были сформулированы абстрактно и не предусматривали реальных санкций за их нарушение. В этой связи, помимо политических причин, граждане Советского Союза не могли воспользоваться важнейшими конституционными правами, поскольку долгие годы не издавались законы, в которых были бы регламентированы порядок реализации свободы слова, печати, права на проведение митинга или шествия и др. [36, с. 127–129].

Другой негативной чертой советского законодательства была его недостаточная систематизированность, а также труднодоступность нормативных материалов для граждан, учреждений, предприятий и организаций. В этом аспекте, наиболее удачным был опыт нэпа, когда кодификация охватила все сферы общественной жизни. Как уже было отмечено, за полтора года законотворческой деятельности в 1922–1923 гг. было подготовлено семь кодексов. А в 1927 г. вышло в свет «Систематическое собрание законов РСФСР» [37]. С образованием СССР аналогичные работы проводились в сфере союзного законодательства: были приняты Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик, Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, Общие начала землепользования и землеустройства, Воздушный, Таможенный кодексы и ряд других важных кодификационных актов. В 1928 г. появилось неофициальное «Систе-

матическое собрание действующих законов СССР», состоявшее из шести томов [38].

Однако крутая ломка общественных отношений, предпринятая сталинским руководством в конце 20-х — начале 30-х годов, сняла вопрос о комплексной систематизации законодательства с повестки дня. На протяжении последующей четверти века в СССР не проводилось никакой систематизации и кодификации законодательства. К середине 50-х годов только союзных актов (законодательных и правительственных) накопилось около 400 тыс. [35, с. 154]. Они вносили полную неразбериху не только своим количеством, но и низким юридическим качеством.

Кодификация возобновляется только во второй половине 50-х годов. Она началась на союзном уровне и ознаменовалась принятием новых Основ законодательства Союза ССР и союзных республик [39]. Введение в действие этих Основ и не замедливших последовать за ними соответствующих новых республиканских кодексов позволило не только систематизировать накопившийся нормативный правовой материал, но и существенно изменить его. С одной стороны, произошла гуманизация публичного права, с другой — гражданское законодательство оказалось приведенным в соответствие с реальностями огосударственного народного хозяйства (до этого сохранялись ставшие абсолютно бесполезными нормы нэповских гражданских кодексов). На базе этой кодификации в середине 70-х годов началось осуществление программы издания Свода законов СССР и союзных республик. В 1985 г. завершилось издание десятитомного Свода законов СССР. Всего в Свод законов было включено 1367 нормативных актов. Однако, оперативное обновление содержания Свода законов СССР наладить так и не удалось и, в целом, эти тома остались мертвым памятником эпохи застоя. Полная же кодификация советского права — даже в части официального законодательства, без учета партийных и ведомственных норм, игравших фактически роль законов, — так и не состоялась.

Переходя к рассмотрению современного периода исторического развития правотворческой функции Российского государства, следует отметить, что формально принципы и организация данной функции соответствует всем современным представлениям о либеральной демократии. Как известно, *основными* принципами правотворческой деятельности являются следующие: принцип разделения властей; принцип парламентаризма; принцип верховенства закона и принцип планирования правотворческой деятельности. Рассмотрим, как указанные принципы де-факто реализовали себя в условиях современной России.

Принцип разделения властей, в анализируемом нами аспекте, предполагает независимость законодательной ветви власти, ее самостоятельность, а также согласованность действий этой ветви с другими ветвями власти. В этой связи в истории современного российского парламента можно выделить два довольно сильно различаю-

щихся периода, а именно, период работы Первой (1993–1995 гг.) и Второй (1996–1999 гг.) Государственной Думы и период работы Третьей (2000–2003 гг.), Четвертой (2004–2007 гг.) и Пятой (2008–2011 гг.).

Первый период характеризуется смешанной избирательной системой и отсутствием так называемой «партии власти», имеющей сильную административную поддержку государства. Политическое поведение этого Парламента действительно характеризуется независимостью, доходящей до конфронтации с Главой государства. С другой стороны эффективность правотворческой деятельности здесь оставляет желать лучшего. Этот Парламент так и не смог своевременно принять многие важнейшие законопроекты, в частности, Земельный кодекс, Трудовой кодекс, Гражданско-процессуальный и Уголовно-процессуальный кодексы. Негативность политической ситуации состояла в том, что проекты всех этих законов были в наличии, но разрабатывались они Правительством, тогда как законодательная инициатива исходила от Президента. Неприятие Президента как политической фигуры и конфронтация с ним являлось главной причиной предвзятого отношения к указанным законопроектам. С другой стороны, Парламент указанного периода активно принимает абстрактные, рамочные законы. Они формально соответствуют всем ценностям либеральной демократии, но не способны к самостоятельной реализации без последующей конкретизации. Примерами здесь могут быть Федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и «Об основах государственной службы в РФ» [40].

Кроме того, в указанный период активно принимаются законопроекты, касающиеся относительно частных вопросов, решение которых в данной ситуации фактически невозможно, по причине отсутствия общей концепции реформы в той или иной сфере. Примерами такой правотворческой деятельности может являться экологическое законодательство середины 90-х годов. В частности, только в 1995 году принимаются Федеральные законы «О животном мире», «Об особо охраняемых природных территориях», «О лечебно-оздоровительных местностях и курортах», чуть позже принимаются Лесной и Водный кодексы [41]. Однако базовые законы в экологической сфере данный Парламент, по причине существенных внутренних разногласий, принять не в состоянии. В указанный период продолжают действовать старый Закон РСФСР «Об охране окружающей среды» (1991 г.) [42] и старый Земельный кодекс РСФСР (1991 г.) [43], имеющие для данной отрасли системообразующее значение. Когда впоследствии (2001 г.), эти акты принять все же удастся, выясняется, что относительно недавно принятые законы, касающиеся отдельных природных ресурсов, согласуются с ними довольно плохо и это заставляет либо принимать их заново (Лесной и Водный кодекс), либо вносить многочисленные поправки. Все это свидетельствует об отсутствии должного планирования правотворческой деятельности в работе Государственной Думы указанного периода.

Второй период (Государственные Думы Третьего и Четвертого созывов) характеризуется меньшей либерализацией избирательного законодательства, что выражается в переходе от смешанной к пропорциональной системе, а также в создании и административной поддержке центристской партии. Несмотря на возможные упреки в антидемократизме всех этих преобразований, они приводят к устранению конфронтационного стиля взаимодействия между Государственной Думой и Главой государства, что первоначально приводит к действительному улучшению правотворческой функции. В первой половине «двухтысячных» удается принять такие законопроекты как Налоговый, Трудовой, Земельный, Уголовно-процессуальный и Гражданско-процессуальный кодексы, а также, несомненно, более реалистичный новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и весьма дискуссионный Закон «Об альтернативной гражданской службе» [44].

Впоследствии, однако, ситуация изменяется в негативную сторону. Со второй половины «двухтысячных» законодательная деятельность Государственной Думы становится гиперактивной. Так, если Государственная Дума Второго созыва за период своей работы приняла 187 федеральных законов и 5 федеральных конституционных, то за период работы Третьей Государственной думы это число составляет соответственно 682 и 12, в отношении Четвертой — 893 и 17, Пятой — 1581 и 27 [45, с. 34–35]. Для сравнения необходимо отметить, что число законопроектов, принимаемых за аналогичный период времени (4 года) парламентами западноевропейских государств, не превышает двухзначной цифры. Более того, в последние годы законодательная практика часто подвергается изменениям федеральный закон, срок действия которого еще не наступил, т.е. по существу его нормы не входят в систему действующего законодательства. В то же время срок вступления в действие основного и изменяющего закона различен. Между тем изменяющий акт не может вступать в действие ранее основного, так как иное порождает неопределенности в правоприменительной практике. Например, Федеральный закон от 23 ноября 2007 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» вступал в действие в конце ноября 2007 г., в то время как основной акт начинал действовать с 1 января 2008 г. Между тем первый, внося изменения в основной, фактически инкорпорирует его предписания и согласно юридической практике отдельно применяться не может. Поскольку Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» [46] носил временный характер, то срок начала его действия строго обозначен законодателем и не мог быть ранее 1 января 2008 г. Однако ряд нормативных установлений изменяющего федерального закона носят характер самостоятельных положений и согласно своему содержанию создают «иллюзию» самостоятельного действия, приводящую к коллизиям.

Основной причиной подобного разночтения предписаний двух взаимосвязанных федеральных законов является отсутствие системной связи между нормами основного и изменяющего его закона в их содержании.

Прежде чем перейти к рассмотрению других многочисленных проблем в сфере реализации правотворческой функции современного Российского государства, представляется необходимым подытожить описанную выше ситуацию. Сущность отмеченных выше проблем сводится к рассогласованию представительной и законодательной функций Российского парламента. Отсутствие ценностного единства на уровне массового сознания российского общества не позволяет сформировать парламент, с одной стороны, адекватно представляющий интересы всех социальных групп, и эффективно выполняющий свою правотворческую деятельность — с другой. В историческом плане проблема эта проявила себя еще в дореволюционный период (1906—1917 гг.), и в точности повторила себя в современной истории российского парламентаризма. Повторимся, проблема эта сводится не столько к политическим амбициям правящей политической элиты, стремящейся за счет административного ресурса «скорректировать» результаты выборов, сколько к сфере массового политического сознания. При имеющемся уровне ценностных противоречий парламент, адекватно выполняющий представительную функцию, неспособен к результативной правотворческой работе и наоборот. В конечном же счете нормальная правотворческая деятельность парламента в отрыве от его представительной функции невозможна в принципе. В этой ситуации парламент не в состоянии оценить реальные возможности и потребности общества, его правотворческая деятельность начинает рассматриваться как самоцель и носит, по удачному выражению В.Д. Зорькина, «виртуальный характер» [47].

Возвращаясь к анализу проблем в сфере реализации правотворческой функции современного Российского государства, следует отметить довольно часто встречающееся несоответствие содержания (т.е. предмета правового регулирования) нормативного акта его форме (внешнему источнику). Прежде всего, эта проблема связана с юридической силой того или иного нормативно-правового акта, а именно, с их делением на законы и подзаконные нормативно-правовые акты, а также с иерархией юридической силы внутри самих этих источниках [48, с. 12].

Как известно из курса общей теории права, к основным признакам закона относят следующие: принятие высшими органами государственной власти; нормативность и общеобязательность (ибо закон — это прежде всего нормативно-правовой акт); особый порядок принятия, изменения и отмены; непосредственное выражение государственной воли; опосредование наиболее важных общественных отношений; первичный характер содержащихся в законе норм; преследование стратегических целей, интересов и задач; обладание высшей юри-

дической силой по отношению ко всем иным источникам права [49; 50].

Если конкретизировать обозначенные выше признаки, то закон есть форма права, предназначенная для регулирования наиболее важных, с точки зрения государства, общественных отношений. И уже из этого вытекает его наивысшая юридическая сила, особый порядок принятия и пересмотра. Иными словами, именно важность регулируемых общественных отношений есть главный признак закона. Между тем само понятие «важности» является оценочным. Важных отношений по своей природе не может быть слишком много, иначе размывается сам смысл этого понятия. С этим же связана и недопустимость частого изменения закона, т.к. закон задает своего рода стратегию развития общества, и частое изменение этой стратегии косвенно всегда свидетельствует о слабости государственной политики. Ю.А. Тихомиров отмечает: «Мы клянемся перед законом, который считаем верховенствующим в нашей жизни, но возникающие при этом в прогрессирующем порядке юридические коллизии бьют по авторитету, стабильности закона, выражают множество других притязаний к нему» [51].

В целом можно сделать вывод, что форма закона ко многому обязывает, тогда как на практике наблюдается определенная ее девальвация. В силу особых качеств этой формы депутаты нередко стремятся облечь в законы отношения конъюнктурного характера или урегулировать в форме закона те общественные отношения, которые требуют совсем иных форм. Л.А. Морозова приводит здесь следующие примеры: Федеральный закон «О племенном животноводстве» от 3 августа 1995 г.; Федеральный закон «О семеноводстве» от 17 декабря 1997 г. Как отмечает указанный автор, «в форме законов принимаются депутатами и акты разового индивидуального характера. Так, в 1994—1996 гг. принимались законы о материальном обеспечении и медицинском обслуживании семей депутатов, умерших или погибших по различным причинам. Можно привести в качестве примеров и такие федеральные законы, как от 3 января 1996 г. «О центре международного бизнеса «Ингушетия» или от 14 августа 1995 г. «О переименовании города Кремлев Нижегородской области в город Саров» и др». [52, с. 145—146]. Очень показательным примером здесь является ст. 44, Федерального закона «Об общих принципах организации самоуправления в Российской Федерации» от 16 октября 2003 г., обязывающая оформлять досрочный роспуск представительного органа местного самоуправления и досрочное отрешение от должности главы муниципального образования принятием соответствующих региональных законов.

Неудачный выбор формы нормативного акта ведет к уже отмеченной выше нестабильности действующего законодательства. Нестабильность законов — существенный недостаток действующей системы законодательства современной России. Это подрывает принцип верховенства закона, девальвирует саму его форму, раз-

мывает его роль в правовой системе и, в конечном счете, ведет к потере доверия к нему общества.

Причиной всех этих явлений являются не столько заблуждения, которые Л.А. Морозова называет «нормативным синдромом» [52, с. 146], сколько намеренное желание продемонстрировать свою профессиональную активность со стороны отдельных депутатов Государственной Думы с целью сохранения своего политического имиджа.

Для борьбы с этими вредными явлениями предлагаются различные средства, большинство из которых сводятся, однако, к констатации необходимости законодательного закрепления тех видов общественных отношений, которые могут регулироваться такой формой нормативно-правового акта как закон. В целом здесь можно выделить различные варианты этого законодательного закрепления.

Наиболее радикальными из них являются предложения Ю.А. Тихомирова и Э.В. Талапина, требующие конституционного закрепления вопросов, относящихся к исключительно предмету регулирования законов [53, с. 71–72].

Подавляющее же большинство исследователей считает необходимым закрепление этих вопросов на законодательном уровне, а именно, на уровне специального Федерального Закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации» [54, с. 12–22; 55, с. 88–93].

Однако и в рамках этого (законодательного) варианта среди ученых нет единого мнения [56]. Основная проблема, которая при этом возникает, состоит в самом содержании законодательного регулирования предметов закона, а именно — должно ли оно быть исчерпывающим, вбирающим в себя весь перечень вопросов, которые должны составлять предмет регулирования законов, как это полагают одни авторы. Или же необходимо ограничиться закреплением только их «базового перечня», как полагают другие исследователи. Существует и третья точка зрения, в соответствии с которой предлагается пойти по пути четкого определения и законодательного закрепления лишь сфер и принципов, с помощью которых в каждом отдельно взятом случае должен решаться вопрос об отнесении тех или иных отношений к предмету исключительного регулятивного воздействия законов [57].

С нашей точки зрения, формирование предмета законодательного регулирования невозможно осуществить только путем составления перечня вопросов и отношений, которые могут быть опосредованы исключительно данными нормативно-правовыми актами. При решении этого вопроса необходим, как представляется, более гибкий и дифференцированный подход. Суть его заключается в том, чтобы на общетеоретическом уровне использовать определенные принципы — критерии выделения сфер жизни и отношений, которые должны быть урегулированы только с помощью законов. На отраслевом же уровне следует обратиться к конкретным правовым нормам и к перечню конкретных отношений. Судя по публикациям, именно эта точка зрения пользуется поддержкой у боль-

шинства современных исследователей. Она же нашла свое отражение и в проектах закона «О нормативно-правовых актах в Российской Федерации» [58, с. 22–27].

Наиболее конкретным является перечень вопросов исключительно законодательного регулирования, представленный С.В. Полениной. По ее мнению, в круг вопросов, входящих в предмет исключительно законодательного регулирования, должно входить: 1) правовой статус граждан, включая основные права и свободы, способы их охраны, юридическую ответственность и применение мер принуждения по отношению к гражданам; 2) условия создания и деятельность партий и общественных объединений; 5) порядок формирования и работы органов представительной, исполнительной и судебной власти; 4) вопросы конституционного порядка; 5) установление, отмена и изменение всех видов налогов; 6) юрисдикционное законодательство (уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, гражданско-процессуальное и административное законодательство, законодательство о судостроительстве, прокуратуре, адвокатуре, других правоохранительных органах); 7) семейное законодательство; 8) правовой статус средств массовой информации. При этом, как отмечает С.В. Поленина, «принципиальное значение имеет тот факт, что такой перечень не должен быть исчерпывающим, поскольку отсылка «к закону» может содержаться и действительно содержится в целом ряде различных законодательных актов» [59, с. 136].

Более абстрактный перечень общественных отношений предлагает Л.А. Морозова. По ее мнению, форма закона, имея определенные границы своего применения, подлежит выбору в следующих случаях: 1) когда речь идет о регулировании прав, свобод и обязанностей личности, их охране, защите, обеспечении условий реализации; 2) когда решаются вопросы собственности: ее регулирования, охраны, защиты, допустимых ограничений; 3) при установлении принципов организации, структуры, порядка формирования и деятельности государственных органов с тем, чтобы не было разнобоя в пределах страны; 4) при регулировании основополагающих вопросов федеративных отношений; 5) при выработке основ правового регулирования рыночных отношений, предпринимательской деятельности, ценовой политики; 6) когда устанавливаются налоговые обременения для различных категорий налогоплательщиков, а также льготы по налогообложению; 7) когда устанавливаются общегосударственные нормативы природопользования и экологических стандартов. При этом Л.А. Морозова также отмечает, что «возможно регулирование в форме закона и некоторых других, кроме названных, общественных отношений. Это каждый раз необходимо решать с учетом их значимости в данный период и конкретной обстановки в стране» [52, с. 155–156].

С нашей точки зрения, наиболее предпочтительным является второй, абстрактный, вариант перечня предметов законодательного регулирования, предлагаемый Л.А. Морозовой. Предпочтение большей степени аб-

стракции обусловлено тем, что предмет правового регулирования является важным, определяющим, но не единственным критерием выбора законодательной формы. Представляется, что на выбор формы закона могут оказывать влияние и такие критерии, как объем правового регулирования, его содержание, средства, предполагаемые виды контроля, а также политическая ситуация в стране.

В целом же, если посмотреть на проблему формы нормативного материала с эволюционных позиций, то обилие законов, есть приобретение именно постсоветского периода. В Советской России, несмотря все отмеченные выше недостатки, выбор формы нормативного акта был более адекватен а само законодательство являлось более стабильным и имело менее абстрактный характер.

Существенным недостатком современного законодательного материала является, на наш взгляд, абстрактный характер многих базовых законов, а именно, отсутствие в них описания конкретных механизмов своей реализации. Отсылочный характер этих процедурных по своей природе, законодательных норм неизбежно ставит возможность реализации всего закона в зависимости от подзаконных актов, что, в свою очередь, создает почву для произвола со стороны исполнительной власти. Если сравнивать советский и современный периоды нашей истории, можно констатировать довольно печальную закономерность. Резкий рост числа законов (по сравнению с советским периодом) сопровождается в современной России таким же возрастанием их абстрактности в процедурном и процессуальном аспектах. В этой связи по степени декларативности многих законодательных положений (например, в сфере социальной защиты) современное право России отнюдь не лучше советского. Следует отметить, что проблема отсутствия формальной определённости у современного российского законодательства отнюдь не только следствие правотворческих ошибок, но и во многом является результатом лоббирования интересов, прежде всего со стороны самих же чиновников. Интересы этого лоббирования довольно очевидны: неопределенность процедур реализации гражданами своих законных интересов создает питательную почву для своего рода «торговли» возможностью их удовлетворения со стороны государственной бюрократии в рамках т. н. теневого права.

Подводя итоги необходимо отметить, что с формально-юридической точки зрения правовое оформление правотворческой деятельности в современной России полностью соответствует всем требованиям либеральной демократии. С позиций же реального своего функционирования современная Россия унаследовала в этом отношении все свои старые, исторически-обусловленные проблемы. Основной проблемой современной правотворческой деятельности представляется рассогласован-

ность представительной и законодательной функции Российского парламента. Проблема эта лежит не столько в правовой и даже не в политической плоскости, сколько в чрезвычайно рознящихся ценностных представлениях общественного политического сознания. Эффективность работы парламента (в том числе и в правотворческой сфере) всегда предполагает возможность нахождения компромисса. В современном же российском обществе при адекватном представлении всех общественных интересов в парламенте достижение этого компромисса является невозможным, что приводит к конфронтационному стилю работы парламента. Понимая все это, правящая политическая элита прибегает к постоянной манипуляции с изменением избирательного законодательства и к административной поддержке так называемой «партии власти». За счет этого в парламенте обеспечивается согласованная работа, но это же приводит и к ущемлению его представительной функции. Представляется, что проблема эта во многом осознается самой правящей элитой. В частности, недостаток представительной функции Российского парламента пытаются восполнить с помощью Общественной палаты — органа, возможно и более представительного, но не имеющего своего конституционного статуса. Кроме того, по инициативе Президента РФ избирательное законодательство скорректировано таким образом, что партии, преодолевшие 5% барьер, имеют право на замещение одного места в нижней палате. В этом же ракурсе находятся и недавние (февраль 2013 г.) законодательные инициативы Президента РФ о возвращении к смешанной системе выборов в Государственную Думу. Представляется, что все эти действия правящей политической элиты во многом носят вынужденный и, тем самым, оправданный характер. Условно их можно охарактеризовать как поиск наиболее приемлемой формы формирования парламента, осуществляемый с целью адекватного соотношения его представительной функции и способности к нормальной правотворческой деятельности. Не имея адекватного представительства, правотворческая деятельность парламента сводится либо к машинальному одобрению всех законопроектов, исходящих от Президента, либо к спонтанному собственному правотворчеству, вне всякой связи с реально существующими общественными отношениями, историческими традициями, реальными возможностями и потребностями общества. Главное достоинство парламентской демократии сводится к конкурентной борьбе в сфере принятия того или иного политического решения. В этой связи отсутствие реальной политической конкуренции в сфере принятия правотворческих решений является главной проблемой в реализации правотворческой функции современного Российского государства.

Литература:

1. Марченко, М. Н. Теория государства и права. М., 2004.
2. Сырых, В. М. Теория государства и права. М., 2005.

3. Комаров, С. А. Общая теория государства и права. СПб., 2004.
4. Венгеров, А. Б. Теория государства и права. М., 2000.
5. Алексеев, Н. Н. Русский народ и государство. М., 2003.
6. Калинин, А. Ю. Правотворческие стандарты и оптимизация правотворческой деятельности в современной России. М., 2009.
7. Юртаева, Е. А. Закон о нормативно-правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5.
8. Бошно, С. В. Правотворчество: путь от источника к форме права. Лекции. М., 2002.
9. Марченко, М. Н. Источники права. М., 2005.
10. Радин, И. М. История русского права. СПб., 1910.
11. Черниловский, З. М. Русская Правда в свете других славянских судебников // Древняя Русь: проблемы права и правовой идеологии. М., 1984.
12. Оспенников, Ю. В. Государство и право Северо-западной Руси в XII-XV веках. Дисс. ... докт. юрид. наук. Самара, 2010.
13. Псковская Судная грамота. Новый перевод и комментарий Л. В. Черепнипа и И. Я. Яковлева // Исторические записки. Т. VI. М., 1940.
14. Пайпс, Р. Истоки гражданских прав в России — год 1785. М., 2010.
15. Омельченко, О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй. М., 1993.
16. Пыпин, А. Н. Общественное движение в России при Александре I. М., 2006.
17. Чибиряев, С. А. Великий русский реформатор. М., 1989.
18. Томсинов, В. А. Светило российской бюрократии: Исторический портрет М. М. Сперанского. М., 1991.
19. История России / Под ред. А. Н. Сахарова. М., 2012. Т. 2.
20. Кожевников, М. В. История советского суда. 1917–1947 гг. М., 1948.
21. Бабенко, В. Н. Судебная система России: история и современность. М., 2007.
22. Калинин, А. Ю. Правообразование с позиций структурно-функционального подхода. М., 2011.
23. Стучка, П. И. Революционная роль советского права. М., 1934.
24. Рейснер, М. А. Право: Наше право; Чужое право; Общее право. Л.; М.: Госиздат, 1925.
25. История отечественного государства / Под ред. проф. В. Г. Чеченина. М., 2003.
26. СУ РСФСР. 1922. № 63. Ст. 808.
27. СУ РСФСР. 1923. № 87. Ст. 1025.
28. Вышкарцев, В. В. Правовое государство в трудах советских юристов 20–30-х годов XX века // Российский юридический журнал. 2012. № 2.
29. Ильинский, И. Советское право и правосознание. Л., 1929. с. 122.
30. СУ РСФСР. 1923. № 71. Ст. 945.
31. СУ РСФСР. 1923. № 73. Ст. 1132.
32. Стучка, П. Учение о Государстве и Конституции РСФСР. М., 1920.
33. Михеева, И. В. Источники советского права // Журнал Российского права. 2000. № 4.
34. Школов, А. С. Правотворческая функция: история и современность // Вестник РГУ. 2013. № 2.
35. Калинин, А. Ю. Источники права. Коломна, 2010. с. 32–33.
36. Калинин, А. Ю. Методологические основы изучения процессов формирования права в России. М., 2009. с. 467.
37. Систематическое собрание законов РСФСР. М., 1928.
38. Систематическое собрание действующих законов СССР. Т. 1–6. М., 1928.
39. Ведомости ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 834.
40. СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
41. СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2358; СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 3007; СЗ РФ. 1995. № 31. Ст. 3217; СЗ РФ. 1996. № 11. Ст. 1276; СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 2548.
42. Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.
43. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 768.
44. СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3; СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; СЗ РФ. 2001. № 52. (ч. 1). Ст. 4921; СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.
45. Калинин, А. Ю. Эволюция правотворческой деятельности современного российского парламента // Сборник научных статей. КИ МГОУ. Коломна, 2012. с. 34–45.
46. СЗ РФ. 2007. № 28. с. 2263.
47. Зорькин, В. Д. Какое законодательство необходимо России // Российская газета. 2010. 18 апреля.
48. Калинин, А. Ю. Правообразование и источник права // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3. с. 12.

49. Дробязко, С. Г. О критериях классификации советских законов. Вопросы государства и права. Минск, 1969. Вып. 1.
50. Колкарева, И. Н. Проблемы теории правового закона и правовой законности. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Дону, 2002.
51. Тихомиров, Ю. А. Закон: притязания, стабильность, коллизии. М., 2005.
52. Морозова, Л. А. Выбор формы законодательно акта и эффективное его использование // Законотворческая техника современной России: состояние проблемы, совершенствование / Под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород. 2001. Т. 1.
53. Тихомиров, Ю. А., Талапина Э. В. Введение в российское право. М., 2003.
54. Юртаева, Е. А. Закон о нормативно-правовых актах и практика российского правотворчества // Журнал российского права. 2006. № 5.
55. Тихомиров, Ю. А., Рахманинов Т. Н., Хабибуллин А. Г. Закон о нормативно-правовых актах — актуальная повестка дня // Журнал российского права. 2006. № 5.
56. Арзамасов, Ю. Г. Проблемы правового регулирования нормотворческого процесса в РФ // Актуальные проблемы юридической науки: сборник научных трудов. 2008. Вып. 5.
57. Законодательный процесс. Понятие, институты, стадии / Под ред. Р. Ф. Васильева. М., 2000.
58. Кимов, С. Ю. Проект закона о нормативных актах // Государство и право. 2008. № 8.
59. Поленина, С. В. Научные основы определения предмета правового регулирования // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование / Под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород. 2001. Т. 1.

Роль правовой пропаганды в формировании правового сознания и правовой культуры у молодёжи

Собиров Абдор Робиджон угли, студент
Наманганский государственный университет (Узбекистан)

Основным критерием для построения правового государства и гражданского общества является беспрекословное исполнение законов. А беспрекословное исполнение законов в одном порядке зависит от наших юристов.

В нашей республике особо важное внимание обращается на будущую молодёжь. На её политическое мировоззрение, на духовное отношение к правовой культуре и конечно же, на уважительное отношение к законам. Так как, строение правового демократического государства зависит и от степени образования и от правовой грамотности нового поколения.

Молодёжь получившее хорошее воспитание и образование никогда не переходит закон и не имеет никаких отрицательных отношений к законам. Но, к сожалению, на сегодняшний день встречается и такая молодёжь.

В начале нашей задачи мы начали наше обсуждение с молодёжи. А вообще, кто такое «молодёжь»?

В 4 статье закона «об основах государственной политики, касающиеся молодёжи в Республике Узбекистан» принятой 20 ноября 1991 года Верховным Советом Республики Узбекистан, государственная политика, касающаяся молодёжи основывается на Конституции Республики Узбекистан, «об основах государственной политики, касающиеся молодёжи в Республике Узбекистан» и других законодательных документов, регулирующих со-

циальные, экономические и другие отношения, касающиеся интересов молодёжи.

Посредством закона «об основах государственной политики, касающиеся молодёжи в Республике Узбекистан» определяет основы государственной молодёжной политики, касающиеся граждан от 14 до 30 лет и признаёт как основы для развития и систематизации соответствующих законов.

Если в международном договоре принятой Республикой Узбекистан приняты иные нормы, чем в других законах о государственной молодёжной политике в Республике Узбекистан то применяются акты международного договора.

Значит, под словом «молодёжь» мы можем понимать физические лица начиная с 14 до 30 лет.

На сегодняшние дни, для создания правового демократического государства и формирования гражданского общества проводятся реформы. Основой этих реформ, является обеспечение важного признака правового гражданского общества — верховенство закона, а также воспитание высокого правового и культурного сознания высоко развитого поколения. Поэтому, для этой цели в республике проводятся ряд правовых агитационных реформ со сторон учёных правоведов, представителями правозащитных органов, органами юстиции и много другими будущими юридическими лицами для развития пра-

вового сознания и правовой грамотности молодого поколения.

Разум каждого человека — это часть одной формы социального сознания. Для того чтобы человек считал себя развитым в правовом плане, он в первую очередь должен уважать установленные правовые нормы в обществе.

Правовая культура имея сложную и многогранную сторону, она в первую очередь требует:

- степень определённого правового сознания, то есть сознательное восприятие правовой действительности;

- общую культурную основу, высшую культурную степень, национальный источник и фундамент, историческую память, традиции и обычаи;

- определённая степень знания правовых норм населения, на высшую степень уважительного отношения на правовые нормы, их приоритет;

- правовая деятельность, правовая созидательность, защиты права, на эффективные методы органов управления и других органов;

- равенство гражданских и юридических лиц перед исполнением законов.

Правовая пропаганда — это донесение правовой политики государства и общества на массу людей стратегические цели личностям, образовательные и методы пропаганды направленные на определённую массу людей. Развитие правовой культуры зависит от впечатлительности правой пропаганды и понятности простому народу. Поэтому, она опирается на итоги таких сфер наук как теория общественной правовой пропаганды, проект права, социологию права.

25 июня 1997 года вышел указ Президента Республики Узбекистан по №ПФ-1791 «Об улучшении правового воспитания, повышении уровня правовой культуры населения, совершенствовании системы подготовки кадров правоправедения, улучшении работ по изучению общественной мысли».

В этом Указе, в целях улучшения работ по строительству демократического правового государства, укрепления законодательства и обеспечения утверждения социальной справедливости, определения основных направлений духовного и культурного развития, обогащения новым смыслом проводимых реформ, повышения правового сознания населения, повышения политической активности членов общества, совершенствования системы подготовки юридических кадров и улучшения работ в сфере изучения общественного мнения, определены следующее:

Проводимые работы по повышению правовой культуры населения и улучшения правового воспитания — определяются одним из основных направлений государственной политики.

Политические, экономические, социальные реформы, проводимые на пути строительства правового государства в Республике и оказание всесторонней поддержки глубокого усвоения населением сути принимаемых законов в этом деле — указывается как самая актуальная задача

для учреждений государственного управления и защиты права, учебных заведений а также ученых права.

Также, на основании «Национальной Программы по повышению правовой культуры в обществе» принятой Олий Мажлисом Республики Узбекистан от 29 августа 1997 года, основными основополагающими задачами данной программы, определены следующее:

Узбекистан, уверенно идя по пути формирования демократического правового государства и справедливого гражданского общества, занимает своё крепкое место в международном сообществе. Благодаря стабильности и порядку, межнациональному согласию и гражданскому единству наше молодое государство удостоивается доверия и уважения.

В нашей стране проводятся масштабные реформы в сфере экономики, политики, государственному строительству, духовному изменению правовой системы и общества. Созданы законодательные основы проводимых реформ. Последовательно укрепляются и совершенствуются правовые основы социально-политической жизни.

Прогресс нашей Родины и успех проводимых реформ во многом связан с правовым сознанием, а также уровнем правовой культуры народа. Политическая активность личности, его реальная гражданская позиция, стремление к демократическим реформам является важным залогом быстрейшего достижения целей.

Высокая правовая культура является фундаментом демократического общества а также отражением зрелости правовой системы. Оно является фактором влияющим на различные жизненные процессы общества, помогающий консолидации граждан и всех социальных групп, обеспечивающим и укрепляющим единство и порядок общества. Уважение закона является одним из основных требований полноценного функционирования правового общества, политических и правовых систем.

Правовая культура — неотъемлемая составная часть всеобщей культуры. Необходимо закрепить в сознании людей такую веру, в которой культурным и образованным мог считаться тот, кто обладает правовыми знаниями и умеет их претворять их на практике.

Современное положение развития общества и государства требует всестороннего повышения правовой культуры и правового сознания всех участников правовых отношений. Правовая культура как комплекс правовых знаний, правовой веры и последовательной практической деятельности обеспечивает успешное решение задач стоящих перед обществом и государством.

Суть, смысл, составное строение правовой культуры и его философское, социальное, экономическое, психологическое представление и исследование юридических проблем, его формирование и методы совершенствования должны представляться как основополагающие направления научных исследований.

На сегодняшний день в нашей стране обеспечение прав и свобод личности неразрывно связано с потребностями и возможностями в ней. Конечно же, признание

прав человека и создание различных средств его защиты в рамках международных норм, можно сказать является наиважнейшим достижением духовности нашего века. В качестве одних из достижений духовности всего человечества можно указать на «Всемирную Декларацию прав человека». Разработка и объявление этого исторического документа заняло важное значение в исторической судьбе человечества, во внутренней и внешней политике государств, в деятельности международных организаций, политических партий и социальных организаций. Разработанные в ней правила, заключения и принципы по своей сути и смыслу считаются обобщенным отражением полноценно разработанных правовых норм.

В решении вопросов прав человека и её защиты государствами и следование объявленным в документе нормам права играет важное значение в результативности и справедливом характере разрабатываемых в них правовых документов.

3 статья «Всемирной Декларации прав человека» является всесторонне и всемерно обоснованной, в ней утверждается право человека на жизнь, свободу и личную неприкосновенность. Эта статья является введением в 4 и 21 статьи в которых мы являемся свидетелями отражения в них гражданских и политических прав, то есть, права защиты от рабства или зависимости, защиты законодательными нормами от жестокого обращения и насилия, произвола самовольного тюремного заключения, права защиты от преследования и задержания, следования всем требованиям справедливости в обоснованности определения вины в рамках равноправия и права его объективного рассмотрения со стороны судов, защиты от самовольного вмешательства в личную и семейную жизнь, права неприкосновенности жилища и тайны письма, права свободного перемещения по стране и выбора места жительства, права получения убежища в другой стране, гражданское право, право брака и создания семьи, права на обладание имуществом, право свободы мысли, совести и религии, свобода убеждений и права его выражения, права проведения мирных демонстраций и участия в создании организаций и союзов, косвенное и непосредственное участие в управлении государством и другие права.

Декларация является документом, непосредственно отражающим волю, духовность, социальное сознание и культуру народов мира, воплотившим в себе общечеловеческие и общечеловеческие ценности. Потому, что в его разработке, обсуждении и применении участвовали все

представители мирового сообщества. Одним словом, данная декларация является результатом достижений демократической мысли и творчества народов мира в процессе исторического развития.

За последние годы по всей территории нашей республики среди граждан, учащихся, студентов и особенно для формирования развитого поколения при участии Министерства Юстиции Республики Узбекистан и учреждений входящих в состав системы министерства проводятся правовые агитационно-пропагандистские работы по повышению правового сознания и правовой культуры. Основной целью проводимых правовых агитационно-пропагандистских работ является формирование в завтрашней социальной жизни совершенного поколения вошедшего в определенные правовые отношения и осознающих свои права.

В своей речи на торжествах посвященных принятию главного документа нашей страны — Конституции во дворце Международных форумов Узбекистана глава государства ещё раз остановил своё внимание к молодежи.

В мире нет такого государства, в котором молодежи уделяется такое высокое доверие и внимание.

Как подчеркивал наш президент в процессе собрания, сегодня наша молодежь — выпускники колледжей, лицеев, институтов, а так же проходящих обучение в зарубежных странах ничем не уступают и не уступят.

В нашей стране созданы и создаются достаточные условия и льготы для поддержки среднего слоя и обеспечения верховенства этого слоя в Узбекистане, привлечения сельской молодежи в малый бизнес и предпринимательство. Конечно же эти возможности становятся главной основой в возвышении духовного мира молодежи Узбекистана, их отношения к национальным и общечеловеческим ценностям, и воспитании всесторонне развитого поколения.

Сегодня глава нашего государства говоря с больших трибун «...за мной стоит молодежь Узбекистана» — является ярким доказательством отношения и высокого доверия к подрастающему поколению в нашей стране.

Мы надеемся, что подрастающее поколение оправдает доверие нашего президента своим стремлением учиться и самоотверженным трудом в развитие нашей республики и вынести её в ряд развитых государств. А также, всегда отвечать «я слушаюсь» на призыв главы нашего государства.

Литература:

1. Каримов, И. А. Юксак маънавият — энгилмас куч. — Т.: 2008. 29—30 бетлар.
2. Каримов, И. А. Тарихий хотирасиз келажак йук... — Т.: 1998.
3. Каримов, И. А. Баркамол авлод орзуси. — Т.: Шарк, 1997.
4. Каримов, И. «Ўзбекистон XXI аср бўсағасида: хавфсизликка таҳдид, барқарорлик шартлари, тараққиёт кафолатлари». Т. «Ўзбекистон», 1997.
5. Отамуродов, С., Хусанов С., Раматов Ж.. «Маънавият асослари» А. Қодирий номидаги халқ мероси нашриёти, Тошкент 2002 йил.

6. Миллий ғоя: тарғибот технологиялари ва атамалар лугати. — Т.: 2007. — Б. 218.
7. Ёшлар ўртасида ватанпарварлик тарбиясини амалга ошириш йўллари (илмий-услубий тавсиялар). Т. «Университет» — 1996.
8. Мустақил Ўзбекистон тараққиётининг ғоявий асослари. Т., «Шарқ», 2001 йил.
9. Миллий истиқлол ғояси: асосий тушунча ва тамойиллар (изоҳли кўргазмалар воситалар тўплами). Т., «Янги аср авлоди» 2001 йил.
10. Собиров, М. «Миллий истиқлол мафқураси: моҳият манбалари ва ижтимоий вазифалар» Т., 2001 йил.
11. Худойбердиев, Э. Маънавиятнинг таркибий қисмлари, уларнинг ўзаро муносабатлари ва ривожланиш хусусиятлари, Т., «Янги аср авлоди» 2010 йил.

2. ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Опыт взаимодействия III Государственной Думы и Госсовета в России: историко-правовой аспект

Морев Михаил Павлович, кандидат исторических наук, доцент,
Саратовский военный институт внутренних войск МВД России

1. Становление двухпалатной системы органов представительной власти в России

В России необходимость перехода от абсолютизма к правовому государству стала осознаваться еще в XVIII в., но особенно, XIX в., но реально эта проблема была поставлена лишь во время первой российской революции. Несмотря на общую преемственность основных законодательных актов, в конституционной политике царской монархии этого времени четко прослеживается три основных фазы: становления монархического конституционализма; его трансформация в направлении дуалистической монархии; формирование режима личного правления монарха [5, с. 33].

Манифест 17 октября 1905 г., будучи типичным актом отброшенного конституционализма, сформулировал «непреклонную волю» царя в решении следующих вопросов: «1) Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов. 2) Не останавливая предназначенных выборов в Государственную Думу, привлечь теперь же к участию в Думе, по мере возможности, соответствующей краткости остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив им дальнейшее расширение избирательного права по вновь установленному законодательному порядку. 3) Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы, и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей» [7, с. 41].

Эти три направления получили развитие в последующих законодательных актах по отдельным направлениям реформой политической системы.

Пересмотренное «Учреждение Государственной Думы» по своей структуре и содержанию очень напоминает предшествующий проект данного документа. Статус Думы определяется аналогичным образом — как совещательного органа, создаваемого для «обсуждения законодательных предложений, восходящих к верховой са-

модержавной власти по силе основных законов» (ст. 1). Некоторые изменения коснулись статуса членов Государственной Думы, её председателей и секретарей (разделы 2,3 и 4), связанные с оформлением самостоятельности по отношению к исполнительной власти. В пересмотренном варианте документа отсутствует статья о праве Сената лишать депутатов Думы их знания или временно утратить их от участия в заседаниях. Члены Думы получают своеобразное право депутатской неприкосновенности и не могут быть подвергнуты лишению свободы без предварительного согласия Думы (ст. 16). Хотя это положение сопровождалось рядом оговорок, делающих его достаточно условным, оно формально укрепляло положение депутатов, для задержания которых ранее достаточно было решение судебной власти.

Наибольшие изменения затронули раздел «О порядке производства дел в Государственной Думе», что было предпринято с целью укрепить связь Думы с исполнительной властью. Но вместо ответственности министров перед нею речь шла здесь о праве ее обратиться к министрам за разъяснениями, которых они, однако, могут и не давать (с 40). Принципиальным нововведением стала процедура обсуждения и принятия законов в связи с тем, что право законодательной инициативы и утверждение законопроектов было предоставлено как Думе, так и Государственному Совету. До этого законопроекты, инициаторами которых выступали и Дума и ГС, должны были утверждаться последним и лишь затем поступали на утверждение императора. Теперь Дума наделяется аналогичными правами по отношению к Государственному совету [7, с. 50].

В то же время другим параллельно изданным актом — «О переустройстве Учреждения Государственного Совета» был преобразован и этот орган. Данный законодательный акт, формально изданный в дополнение к существующему положению о ГС, превращал его фактически в верхнюю палату парламента по образцу других конституционно-монархических государств. Он из чисто административного учреждения превращался в представительный орган, включающий в себя членов, как назначенных монархом, так и избираемых обществом на определенный срок. При этом число первых не должно было превышать число вторых (ст. 1,2). В состав выборных

членов входили представители от православного духовенства, губернских земских собраний, дворянских обществ, Академии наук и университетов, от Совета торговли и мануфактур, его Московского отделения, местных комитетов торговли и мануфактур, биржевых комитетов и купеческих управ. Документ устанавливал косвенный порядок выборов для каждой категории и выдвигаемое ими число членов ГС (ст. 6–8, 10). Срок их полномочий — 9 лет с обновлением трети состава каждые 3 года (ст. 9). Порядок заседаний, права членов и председателя аналогичны установленным для Думы. Председатель и вице-председатель назначаются ежегодно императором.

Анализ с точки зрения Свода основных законов (в новой редакции 1906 г.) утвержденного тогда же «Учреждения Государственного Совета» позволяют констатировать существенное отступление от положений манифеста 17 октября 1905 года. Внешне структура отношений Думы и ГС между собой, с одной стороны, и с монархом и правительством, с другой, — осталось без изменений. Однако благодаря соответствующим формулировкам о прерогативах самодержца реальный центр власти оказались в новой редакции Основных законов смещенным в пользу монарха. На деле, однако, речь шла о новой политической системе, в которой механизм власти определялся союзом монарха и бюрократии против парламента. Выражением этого в России стал режим личной власти императора. Была создана новая политическая система, принципы функционирования которой до сих пор остаются предметом споров.

Для проведения реформ правительству П. А. Столыпина была необходима более правая Дума. По новому избирательному закону от 3 июня 1907 (см. Третьеиюньский переворот) значительно урезались права целых категорий граждан: число представителей от крестьянства сокращалось в 2 раза, от рабочих — в 2,5 раза, от Польши и Кавказа — в 3 раза, народы Сибири и Средней Азии вообще потеряли право голоса в Думе. Помещики, напротив, значительно расширили свои права, по новому закону голос помещика приравнивался к голосам четырех крупных предпринимателей, 260 крестьян, 543 рабочих.

В состав III Думы вошли: 136 октябристов, 90 националистов, 53 кадета, 51 монархист, 39 мирнообновленцев и прогрессистов, 26 депутатов от национальных групп, 19 социал-демократов, 15 беспартийных, 13 трудовиков. Третья дума оказалась «долгожителем»: она просуществовала пять лет — весь отведённый ей срок.

За время своей работы Дума рассмотрела около 2500 законопроектов. Среди важнейших, принятых ею законов были законы об аграрной реформе (1910), о введении земства в западных губерниях (1910) и некоторые другие.

II. Законотворческий процесс в период работы III ГД

Далее будут приведены примеры законотворческой работы обеих палат молодого российского парламента.

Наказ ГД, составленный на основе французского опыта, устанавливал, что в ней не должны обсуждаться

действия и мнения другой палаты. Когда ГС стал препятствовать принятию думских законов, то сама ГД вынуждена была реагировать на это. Впервые в III ГД вопрос о ГС был поднят в связи с проектом об изменении порядка замещения членов Совета по выборам. После отклонения предложения Милюкова Дума признала существующий состав, организацию и полномочия Совета удовлетворительными. К середине 3-й сессии, когда под давлением П. А. Столыпина Н. А. Хомяков был заменён на председательском кресле А. И. Гучковым, выяснился тормозящий характер ГС по всем более или менее серьёзным реформам. При рассмотрении согласительного доклада по законопроекту о введении защиты в обряд предания суду в октябре 1910 года д-т Шубинский вышутил стремление Совета во что бы то ни стало вносить корректурные и редакционные поправки в принятые Думой проекты. И лишь на самом последнем заседании ГД октябристы встали на путь открытой борьбы против ГС, не включив в повестку ассигнований на церковно-приходские школы, после того как ГС, вопреки решению ГД, выделил такую сумму из общего бюджета всеобщего обучения [9, с. 30–32].

Вопрос о займах. В конце 1-й сессии министр финансов внёс законопроект о разрешении включить заём в 200 миллионов рублей для покрытия дефицита, предусмотренного росписью на 1908 год в сумме 189 миллионов рублей, по определению Минфина, 177 миллионов, по определению бюджетной комиссии. Вопрос о разрешении займа обсуждался на заседании 16 июля 1908 года и был принят большинством. В соответствии с принятой формулой ГД включила как в приходную, так и в расходную часть сметы по системе госкредита сумму в 163 миллиона как вырученную от выпуска новых билетов госказначейства и употреблённую на погашение старых билетов. ГС эту сумму выключил. При голосовании заключений согласительной комиссии ГД вновь осталась на своей 1-й точке зрения и вновь эти 163 миллиона включила. Тем не менее, в виду того, что ГС сумму исключил, то она в смету включена не была. Вопрос о порядке выпуска билетов госказначейства вновь возникал в законодательных учреждениях в конце полномочий III ГД и опять имел такой же исход, при котором все борющиеся стороны сохранили свои позиции. В конце 5-й сессии (11.04.12) Думой был принят проект министра финансов об ассигновании из свободной наличности госказначейства 100 миллионов рублей на выкуп 4% билетов госказначейства. Проект был принят в редакции предложений бюджетной комиссии. ГС исключил указание на высоту процента при выпуске новых серий. В согласительной комиссии члены Думы и Совета остались при своих решениях, и ГС в одном из последних заседаний отклонил проект [9, с. 21–23].

В связи с законопроектом о штатах морского генштаба возник вопрос о толковании ст. 96 Основных Законов. Проект был принят ГД в конце 1-й сессии 6 июня 1908 года и передан в ГС, где в нём стали усматривать посягатель-

ства на prerogative монарха. Большинство членов Совета стояло на той точке зрения, что Думе предоставляется лишь право рассмотрения ассигновки, но не штаты. Проект был отвергнут Советом и вновь внесён правительством осенью 1908 года в ГД (обсуждение его началось 19.12.1908). Д-т Савич отметил, что комиссия по гособороне пришла к заключению, что Дума не только имела право, но и обязана была рассмотреть проект о морском генеральном штабе в законодательном порядке, поскольку ст. 865 Учреждения министерства перечисляет в составе центральных учреждений морского министерства и морской генштаб, который входит в общее управление государством. На основании этих чисто формальных соображений комиссия пришла к заключению, что необходимо вновь рассмотреть эти штаты в законодательном порядке, что и было сделано. Только приложении чрезвычайных усилий со стороны правительства помогло принять этот законопроект. Император же в апреле 1909 года не утвердил его, направив П. А. Столыпину рескрипт о выработке правил о разграничении компетенции законодательных учреждений и органов верховного управления в военном и морском законодательстве. Результатом этого рескрипта стали правила от 24 августа 1909 года, ставшие законом. По этим правилам к компетенции Думы были отнесены лишь кредиты на учреждаемые военным и морским министерствами должности, рассмотрение же штатов новых учреждений или должностей было изъято из компетенции Думы.

При обсуждении бюджета МВД на 1910 год в бюджетной комиссии д-т И. В. Годнев протестовал против того, что кредит на надзор за ссыльными испрашивается не только для политзаключённых, но и на их жён и детей, которые не состоят под надзором, а посему предложил сократить кредит на надзор за ссыльными на половину, что и было принято голосами оппозиции и октябристов. ГС же этот кредит восстановил, и в бюджете на 1910 год он всё-таки фигурировал. Этот вопрос позже более не обсуждался [9, с. 116–117].

Знаменитый закон 9 ноября 1906 года «О дополнении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования» был значительно изменён в ГС и попал в согласительную комиссию, где в него были внесены весьма существенные изменения. На этот раз ГС изменил проект в лучшую сторону. Доклад согласительной комиссии был окончательно принят 2 июня 1910 года, и вскоре был опубликован уже сам текст закона [9, с. 116].

Обсуждение проекта о вознаграждении потерпевшим вследствие несчастных случаев служащим, мастеровым и рабочим на железных дорогах и членам их семей началось 11 апреля 1912 года. Законопроект был принят 118 голосами против 42. В ГС прошли, и согласительные доклады были приняты лишь по страховым проектам. Проект отдыха приказчиков, по которому комиссия ГС увеличила продолжительность торговли до 15 часов и уничтожила

воскресный отдых, и проект вознаграждения ж/д-служащих в пленуме ГС не обсуждались и остались непринятными [9, с. 199].

Дума неоднократно обсуждала вопрос о понижении цены на сахар. Формула об этом была принята ещё в 1-ю сессию при обсуждении росписи и (при обсуждении) сметы главного управления неокладных сборов. В связи со значительным ростом цен на сахар правительство внесло законопроект о предоставлении МФ права понижать ввозную пошлину на сахар с учётом возможности не превышения его нормальной цены на внутреннем рынке. Проект был несколько изменён в финансовой комиссии и обсуждался в Думе в 5 сессию, где голосами оппозиции и крестьян отдел о продаже сахара из казённых винных лавок был отклонён, а также понижен до 1 рубля акциз со всякого вида сахара. ГС отверг понижение акциза. В согласительной комиссии члены Думы пошли на значительные уступки и согласились вместо единовременного понижения акциза на 1 рубль с пуда ограничиться 40 копейками. В этом виде и был принят этот доклад согласительной комиссии Думы. ГС счёл это понижение налога капризом Думы, и по настоянию Витте проект при рассмотрении согласительного доклада был отвергнут [9, с. 212–213].

В течение сессии Государственным Советом рассмотрено 620 дел, из коих 601 законопроект были одобрены Советом в редакции тождественной с заключениями, принятыми Государственной Думой, причём возникшие первоначально разномыслия между законодательными учреждениями по многим из этих дел были устранены при содействии согласительных комиссий, образованных на основании статьи 49 учреждения Государственного Совета из равного числа членов от Государственного Совета и Государственной Думы.

Согласно с сим, на основании статьи 62 учреждения Государственного Совета, 601 законопроект, как одобренные обоими законодательными учреждениями, были представлены на рассмотрение императора и удостоились его утверждения. По 3 делам, переданным в согласительные комиссии, не достигнуто было в течение сессии соглашения по возникшим между Государственным Советом и Государственной Думой разномыслиям, и дела эти остались в производстве Государственной Думы, а 13 законопроектов признаны были Государственным Советом подлежащими отклонению. Кроме того в конце сессии на обсуждение согласительных комиссий переданы ещё 2 рассмотренных Советом дела и один законопроект возвращен, в силу статьи 49 учреждения Государственного Совета, в Государственную Думу для нового его рассмотрения. В производстве же Совета осталось 37 законопроектов, поступивших из Государственной Думы, а также дело о выработке, согласно принятому Советом в 1909 г. предложению 35 его членов, законопроекта об изменении узаконений о праздничных и неучебных днях.

Литература:

1. Всеподданнейший отчет председателя Государственного Совета за сессию 1911—1912 годов. СПб., 1912.
2. Градовский, А. А. О представительном правлении. М., 1893.
3. История государства и права России. Учебник // Под редакцией Ю. П. Титова. М., 1999.
4. Ключевский, В. О. Краткое пособие по русской истории. М., 1992.
5. Медушевский, А. Н. Конституционная монархия в России // ВИ. 1994. № 8.
6. Милль, Д. С. Представительное правление. Публицистические очерки. СПб., 1987.
7. Российское законодательство веков. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Т. 9. М., 1994.
8. Токвилль А. де. Демократия в Америке. М., 1989.
9. Третья Государственная Дума. Материалы для оценки её деятельности. СПб., 1912.

К вопросу об исторических особенностях демократического развития Российского государства

Сергеева Наталья Владимировна, аспирант

Московский государственный областной социально-гуманитарный институт (г. Коломна)

Говоря терминологией формационного подхода, Российское государство начинает свою историю с феодальной формации. Аналогичный период на Западе привел к появлению в рамках Аквината довольно логичной, даже с современной точки зрения, методологии анализа государства, выделяющей такие его элементы как сущность, организацию и деятельность. Кроме того, в аспектах политической практики на Западе формируется относительно четкое разделение на духовную власть в лице Папы и кардиналов и светскую власть, представленную королем и его администрацией, что, по мнению многих историков [37, с. 37], явилось прообразом будущего принципа разделения властей. Сюда же следует добавить возникновение протестантской этики с присущим индивидуализмом и принципиально иным восприятием государства как сугубо мирского явления, лишенного какой-либо сакральной атрибутики [43, с. 127]. Наконец, именно в Средние века появляется представление о рациональном типе государственной бюрократии, создаваемой королем в период абсолютной монархии для упрочения своей власти. В конечном счете, все это и явилось предтечей будущего либерализма, с присущими ему утилитарными представлениями о государстве [30, с. 12—15].

В России же анализируемый период истории характеризуется принципиально иными теоретическими построениями и политической практикой (за исключением тенденции к рационализации бюрократии, необходимость которой осознавалась еще Иваном IV, и в полной мере воплотила себя в эпоху петровских реформ). Колонизационный характер возникновения Российского государства [20, с. 19—20] и близость к Восточной цивилизации привели к этатизму и сакрализации государственной власти, что, как представляется, имело два последствия.

С одной стороны, происходит становление «тяглого государства», в котором субъектом права является не индивид, а социальная группа (сословие), и право понимается не как мера свободы, а как обязательство, налагаемое со стороны государства, что в дальнейшем приводит к становлению таких ценностей, как коллективизм и патернализм. Кроме того, в отличие от Западной Европы, где протестантизм завершает, начатое еще в античности, разделение на онтологию и гносеологию, этику и эстетику, мораль и право, в России этого разделения не происходит. Политическое и правовое сознание продолжает характеризоваться *этическим максимализмом*, имеющим в своей итоговой сущности религиозные черты даже в тех направлениях философской мысли, которые официально порвали с религией [16, с. 125—126]. Уважительного отношения к правовой институционализации государственной власти, в рамках этой ценностной парадигмы принципиально не могло возникнуть. Напротив, логическим продолжением этического максимализма, в аспектах его соотношения с реальной действительностью, является эсхатологическое восприятие государства и его политических целей, направленных на построение «безупречного социума» [43, с. 187].

С другой стороны, этический максимализм отнюдь не означает достижения ценностного единства вокруг этой идеи. Напротив, ее довлеющий характер не мог не вызывать протестной реакции со стороны определенной части российского общества. Однако протест этот также имел скорее религиозно-этическую природу, что не привело к возникновению политической оппозиции. По словам Н. Н. Алексеева, «противостояние «государственной неправде» всегда имело в России этическую, а не политическую и тем более не правовую составляющую» [1, с. 226]. Сказанное отнюдь не означает отсутствие вну-

тренней остроты и напряженности этого противостояния. Так, по мнению А. Ю. Калинина, развивающим в данном отношении мысль Н. Н. Алексеева, «ощущение «государственной неправды» выкристаллизовалось в истории России в две идеи, условно называемые идеями «нравственного» и «волевого» противостояния государству. Историческая эволюция первой идеи связана с такими историческими явлениями, как нестяжательство, раскол, русская литература, диссидентское движение; историческая эволюция второй — казачья вольница, анархизм и большевизм» [16, с. 137]. Соглашаясь с вышесказанным, следует отметить, что характер всех этих идей, несмотря на всю разность их внутренних установок, также отличается своей бескомпромиссностью. В истории России они так и не смогли перерасти в нормальную политическую оппозицию, что привело к отсутствию нормальной, конструктивной конкуренции в борьбе за государственную власть. Напротив, бунтарский характер большинства этих течений вызывал ответную реакцию со стороны государственной власти, что все глубже загоняло ценностные разногласия внутрь общественного сознания.

Такова обобщающая характеристика средневекового политико-правового сознания российского общества, характеризующегося скорее *антагонизмом* к либеральным ценностям, нежели составляющей для них хоть какую-нибудь благоприятную почву. Сказанное в полной мере согласуется и с экономическими аспектами, образующими на Западе основу большинства изменений Нового времени, тогда как экономических предпосылок формирования буржуазного государства ни в XVIII, ни в начале XIX столетия в России не было [34, с. 12–13].

В силу вышесказанного либеральные идеи в России появляются ни как продукт собственного эволюционного развития общества, а как продукт *заимствований* «модных западных установлений» [29, с. 14–15] со стороны просвещенной монархии. Говорить о возникновении данной идеи в России, можно лишь начиная со второй половины XVIII века, так как, начиная именно с этого времени, можно констатировать симпатию к либеральным ценностям определенной части общества [3, с. 12–14; 5, с. 23–26].

Среди российских представительных институтов второй половины XVIII в. можно выделить три наиболее важные категории: органы местного управления (городов и посадов), институты сословного управления (прежде всего дворянского) и выборы депутатов законосовещательных ассамблей, среди которых наиболее заметной стала Уложенная комиссия 1767 г. [13, с. 27–32]. Однако в целом, в XVIII в. выборное представительство в России являлось далеко не самым важным элементом государственного управления. Во всех трех областях российского государственного строительства второй половины XVIII века, в которых мы находим присутствие выборного начала, оно было направлено вовсе не на формирование демократических традиций в обществе. Напротив, его основным на-

значением являлась консолидация общества вокруг монарха [23, с. 34–37; 29, с. 230–234]. Одной из причин появления учреждений, формируемых на выборной основе, было влияние традиций отечественного самодержавия, когда подданные (точнее, определенные категории подданных) могли быть «приглашены» самодержцем для совещания по важным вопросам. Другим фактором стало желание реализации в России некоторых идей философии Просвещения (существенно измененных и адаптированных к российским условиям). При этом, на всем протяжении второй половины XVIII в., речь может идти о попытках создания условий для укоренения простейших форм политического участия дворян и городского населения, но не как о воплощении принципов и идей парламентской демократии [27, с. 18–20].

Занимаясь историей либерализма в России необходимо учесть, что выборные структуры, созданные в России в XVIII в., отличались рядом качеств, свидетельствующих об их сравнительно небольшой значимости. В России отсутствовали общенациональные представительные органы, способные если не ограничивать права самодержавной власти, то, по крайней мере, вести с ней диалог. С другой стороны, следует осознавать объективный характер причин этого отсутствия. Эти причины связаны не столько с реакционным настроением отдельных политических сил, сколько с тягловым характером российского государства и внеэкономическим характером социальной структуры российского общества, что, в свою очередь, было обусловлено геополитическими факторами. В этой связи необходимо согласиться с представителями государственной (позже юридической) школы [33, с. 23–28; 32, с. 36–42; 35, с. 104–153; 41, с. 337–420], что история России есть процесс последовательного раскрепощения дворянского, мещанского и крестьянского сословий. Вторая половина XVIII века является первым шагом в этом раскрепощении. «Учреждения для управления губерний» (1775) и «Жалованные грамоты дворянству и городам» (1785) оформили его, юридически закрепив право за дворянским и городским сословием на самоуправление [14, с. 67].

Дворянское самоуправление представляло собой авторитетный и влиятельный (на местном уровне) инструмент государственного управления. Но дворянство составляло ничтожный процент населения России, при этом, российское дворянство не стало и объективно не могло стать выразителем широких масс населения (неким отечественным аналогом «третьего сословия») [24, с. 134–135].

Городское же самоуправление конца XVIII столетия трудно назвать влиятельным институтом. Выборы в городские думы были привилегией отдельных сословий и носили во многом формальный характер. Главной же причиной плохой работы городского самоуправления являлось не столько его плохое правовое оформление, сколько отсутствие должного уровня правовой и политической культуры у мещанского сословия, которое в от-

личие от дворян, не имело должного опыта в государственном управлении [38, с. 18–19].

В то же время сословные учреждения, созданные во второй половине XVIII века, были первыми, действительно работающими институтами самоуправления в истории России. Многие из них просуществовали вплоть до 1917 г. и именно благодаря этому стало возможно создание всесословного самоуправления в ходе земской (1864) и городской (1870) [14, с. 68].

Анализируя первую половину XIX века (царствование Александра I и Николая I), следует констатировать, что в целом данный период не оказал сколько-либо серьезного влияния на развитие либеральных идей в России. Связано это, прежде всего, с личными качествами указанных императоров: второстепенностью вопросов внутренней политики для Александра I и реакционными взглядами Николая I, а также с рядом тупиковых сословных противоречий, делающих отмену крепостного права крайне затруднительным [51, с. 287–288].

Ставя вопрос о новых аспектах теоретического и практического освоения либеральных идей в период царствования Александра I, представляется возможным ответить на него следующим образом: 1) политические права, а именно, ограничение царской власти, какой-либо представительной формой, здесь осознаются дворянским сословием, безусловно, на более качественно высоком уровне, хотя и по-прежнему не имеют первостепенного значения; 2) по сравнению с екатерининской эпохой четко осознаётся необходимость принципа разделения властей не только на местном, но и на верховном уровне власти; 3) значительно вырос уровень правового сознания дворянского сословия, что выражает себя в требованиях правовых (конституционных) гарантий своих политических прав, как средства защиты от произвола со стороны верховной власти; 4) впервые появляется четкое разграничение между законом и подзаконным актом (указом); 5) появляются попытки чёткого регламентирования законотворческой деятельности со стороны государственных органов; 6) возрастает, по сравнению с петровским и, особенно, екатерининским временем, роль и политическое значение Сената, которой, хотя условно, но все же выполняет и представительные функции; 7) возникает Государственный Совет — представительный орган с законосовещательными полномочиями; 8) кроме того, появляются попытки, причём от части реализованные, поставить под контроль исполнительно-распорядительную власть со стороны выше указанных «представительных» органов. Однако в целом, в период царствования Александра I имела место скорее «теоретическая игра в парламентаризм» [29, с. 198], нежели его практическое воплощение.

Существенное место в развитии идей либеральной демократии принято отводить декабристскому движению [26]. По нашему мнению, идеологию и характер деятельности декабристов следует определить как политический радикализм, довольно далёкий от либерализма в целом и парламентской демократии в частности.

Следует констатировать большую популярность в среде декабристов передовых, для того времени, западных политических идей, в том числе и идей, связанных с конституционным устройством и парламентаризмом. Однако отнюдь не эти идеи явились идеологическим источником движения декабристов. Восстание декабристов и вся его идейная основа — это «этический бунт» высшей образованной части дворянского сословия, не имеющий ничего общего ни с западными буржуазными революциями, ни с российским политическим радикализмом конца — начала века. Сам факт возникновения движения декабристов, его социальный состав (дворянство), способ реализации (восстание) говорит скорее не о кризисе самодержавия (или феодальной формации), как это пыталась изобразить советская историография, а об этической несовместимости идей западного гуманизма с российской реальностью [15, с. 187].

Говоря о периоде царствования Николая I, мы всё же склонны считать мнение советской и, от части, современной историографии о «выпадении периода Николая I из общего хода либерального развития» [28, с. 35–37] несколько преувеличенным. В анализируемый период имело место если не развитие, то «упрочнение» либеральных ценностей, заложенных при Екатерине II. Реакционный характер политических взглядов Николая I и его окружения нельзя исключительно связывать с такими субъективными факторами как восстание декабристов и характер самого Императора. Были на то и объективные причины, а именно, сословная структура и её экономическая основа. Всё это создавало объективные препятствия к отмене крепостного права, которое, в свою очередь, следует рассматривать как главный камень преткновения на пути становления либерализма и парламентской демократии в анализируемый период. Главная же трудность в отмене крепостного права — экономическая, невозможность освобождения крестьян без земли и, с другой стороны, невозможность освобождения их с землёй без ущемления уже признаваемых гражданских прав дворянства [12, с. 137–142; 21, с. 32–33].

Одним из самых плодотворных периодов в истории либерализма в России является период царствования Александра II. Значимость этого периода состоит в том, что здесь был найден компромиссный вариант в создании всесословного представительства, преодолевающий главную проблему на пути становления либерализма в России, проблему сословной разобщенности. Этим компромиссным вариантом являлось создание земских и городских представительных учреждений. Сами земские собрания и городские думы, безусловно, нельзя считать парламентскими учреждениями по причине отсутствия у них сколько-либо значимых правотворческих и контрольных полномочий, это были хозяйственные, а не политические учреждения. Однако эти учреждения выполняли представительные функции, были всесословными, и при этом эффективно работали. Мы считаем, что именно эффективность работы является самым

главным критерием, оправдывающим и делающим необходимым существование любого органа, в том числе и парламента. После «Учреждений для управления губерний» (1775) и «Жалованных грамот дворянству и городам» (1785), земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II, с практической точки зрения оказалась вторым удачным шагом в построении представительной демократии. Следует, однако, иметь в виду, что земство, хотя и было формально сословным, имело существенные цензовые ограничения городского и особенно крестьянского сословия в пользу дворянского. Причём доминирование дворян в земских учреждениях являлось их существенной чертой, и при равном сословном представительстве работа земских учреждений вряд ли была бы столь эффективной. Доминирующее дворянское сословие с его опытом государственного управления и в целом с высоким уровнем культуры и материальной обеспеченности, являлось в земских учреждениях своего рода «учителем», «образцом для подражания» со стороны менее опытных в политическом и административном отношении сословий [22, с. 12–13]. Вторая половина I века наглядно свидетельствует, что земское движение постепенно и осознанно эволюционировало к созданию всероссийского земского представительного органа, который со временем мог бы стать парламентом [29, с. 235–237]. Причём эволюция эта была обусловлена именно практической работой самих земств, а не увлечением радикальными идеями, для реализации которых (как покажет уже начало века) у российского общества не было ни опыта, ни должного уровня политической культуры. История, как известно, не имеет сослагательного наклонения, но, на наш взгляд, именно создание всероссийского земского представительного органа было бы наиболее правильным ходом в истории становления либерализма в России. К сожалению, этот шанс российской истории был упущен.

В этом контексте, учреждение в 1905 г. Государственной Думы и реформа Государственного Совета (превращающая его по сути дела в верхнюю палату парламента) следует рассматривать как вынужденную и, во многом не адекватную, меру со стороны царского правительства [50, с. 237].

В XIX веке в результате быстрого развития культуры в России сложился довольно значительный слой интеллигенции. Она тяготела к функциям лидерства и управления. Однако государственный аппарат Российской Империи являлся замкнутой кастой и не допускал влияния интеллигенции на управление страной. По причине довольно резкой поляризованности политического сознания (бескомпромиссное деление на «прислужников» и «бунтовщиков»), неудачного стечения внешних (поражение в Русско-Японской войне) и внутренних («кровавое воскресенье») политических обстоятельств интеллигенция сумела делегитимизировать в широких слоях населения существовавшую в государстве политико-экономическую систему.

Однако популярные в образованных слоях идеи установления парламентской демократии при всеобщем, равном и прямом избирательном праве, которые тогда не были реализованы даже на Западе, совершенно не соответствовали уровню развития страны. Крестьянство (и значительная часть вышедших из него рабочих) в силу ряда причин сохраняло менталитет, свойственный традиционному обществу. Менталитет этот отличался мифологизированностью сознания, культом силы, представлением об одновариантности мира и общества и вытекающим из этого непризнанием принципов индивидуализма, правового регулирования отношений между людьми, личной свободы. Все это было несовместимо с цивилизационным обществом, которое постепенно складывалось в России, подразумевая скорее наличие сильной авторитарной власти, которую интеллигенция всемерно дискредитировала [40, с. 35].

Учреждение Государственной Думы следует рассматривать, в этой связи, как попытку разрешения выше означенной кризисной ситуации.

С нашей точки зрения, в истории работы Государственной Думы можно выделить два довольно своеобразных периода. Формирование и эффективность работы Первой и Второй Думы, на наш взгляд, принципиально отличается от Третьей и Четвёртой. Причина различий в разном избирательном законодательстве, применяемом при формировании этих учреждений. Избирательное законодательство, применяемое при формировании Первой и Второй Думы, было слишком либеральным, и из-за громадной разницы между сословиями эти Думы не могли сколь-либо эффективно работать. По словам В.В. Леонтовича, «своей главной целью они видели не проведение реформ, а в выражении недовольства существующему строю в лице Царя и Правительства» [29, с. 240].

На наш взгляд, изменение избирательного закона в смысле сужения избирательного права, представляло собой возврат к идее парламента, основанного главным образом на земстве, иными словами, к господствующей идее шестидесятых и восьмидесятых годов, которая и позже оставалась широко распространенной. Такая оценка была вполне правильной, хотя возврат к первоначальной концепции был связан скорее с политическими осложнениями, а с не воплощением обдуманной теории.

Анализируя данную ситуацию, В.В. Леонтович отмечает следующее: «Демократические тенденции сильно укрепились по сравнению с 60-ми и даже 80-ми годами, и теперь было небезопасно игнорировать их, даже если положение вынуждало к этому. И всё же, было естественно и правильно, что именно традиционная концепция народного представительства одержала верх после того, как пришлось прибегнуть к изменению избирательного закона от 11 декабря 1905 г., предоставлявшего решающее влияние на результаты выборов как крестьянству, так и интеллигенции, и приведшего к тому составу Думы, который делал невозможным осуществление конституционного строя, созданного на Основных Законах.

В России господствовало убеждение, что только земство может быть той исторической почвой, на которой возможно построить будущий российский конституционный строй. Земская среда представлялась единственным общественным слоем, который в состоянии поддерживать конституционный строй, просто потому, что одна только эта среда достаточно созрела для того, чтобы понимать значение и смысл заданий государственной власти. По мере того, как все более частыми становились революционные эксцессы, в земской среде все яснее проявлялся вполне естественный сдвиг симпатии слева направо, тем более, что многие события ясно показывали, что революция грозит не только отдельным лицам, но и самим органам земского самоуправления. Такая эволюция настроений земской среды проявилась при земских выборах в 1906 и 1907 гг. Многие депутаты земских собраний и члены земских учреждений не были переизбраны, а на их место избраны были консервативные элементы. После этих выборов совершенно ясно обозначилась пропасть между настроением земства и настроением радикальной оппозиционной общественности, которая имела полный перевес в обеих первых Государственных Думах. И вместе с тем стало ясно, что в земской среде на самом деле преобладают элементы, готовые к сотрудничеству с правительством и желающие его поддержать» [29, с. 242].

Мы считаем, что представительство в Третьей и Четвертой Государственной Думе адекватно отражало способность того российского общества к восприятию либеральной идеи. В этой связи основным камнем преткновения развития либерализма в России в начале века видится не столько в наличии самодержавия и отсутствии равного избирательного права, сколько в крайне низком уровне *массового* политического и правового сознания российского общества.

Определённый интерес в изучении истории парламентской демократии в России представляет также и Государственный Совет, который после создания Государственной Думы оказался верхней законодательной палатой. После создания Государственной Думы правительство сочло, что при чисто бюрократическом составе Совет не сможет удовлетворительно взаимодействовать с народным представительством. Поэтому было решено пополнить его выборными членами. При этом считалось, что верхняя палата должна служить консервативным противовесом Государственной Думе. Было решено включить в него представителей от имущих классов, по материальным причинам заинтересованных в сохранении порядка и существовавшего распределения собственности. Иными словами, правительство стремилось сделать Совет независимым и авторитетным представительством высших слоев населения [6, с. 17–18; 36, с. 23–24].

Верхняя палата получила равные права с нижней. Совет стал включать 196 членов: 98 по назначению и столько же по выборам. Однако, занявшая в реформированном Государственном Совете преобладающее положение его назначаемая часть оказалась в более за-

висимом положении от правительства, чем до реформы 1906 г. В результате Государственный Совет де-факто оказался не столько частью народного представительства (хотя бы и имущих классов), сколько «советом чиновников, постановляющим свои заключения по указаниям высшего начальства» [44, с. 34].

Следует согласиться с общепринятым мнением, что верхняя палата оказалась одним из основных орудий консервативных правительственных кругов в их попытках замедлить требуемые обществом преобразования. По этой причине реформированный Государственный Совет (в отличие от дореформенного) не пользовался авторитетом в общественном мнении. Деятельность палаты одобряли лишь занимающие в обществе маргинальное положение консервативные круги, видевшие в ней оплот традиционного государства и средство борьбы против либеральных преобразований. Совет оказался удобной мишенью в пропаганде антиправительственных сил, утверждавших невозможность обновления страны при сохранении существовавшего режима, и тем самым невольно вносил свой вклад в распространение революционных настроений и охват ими общественной и даже военно-бюрократической элиты.

В целом дореволюционный период в истории парламентской демократии довольно четко обозначает основные отличительные черты воплощения ее положений в условиях российской действительности. К этим чертам следует отнести: 1) ведущую роль главы государства и его близкого приближения в осуществлении парламентской реформы; 2) склонность парламента к политической конфликтности, что, в свою очередь, препятствовало организации формирования парламента на основе относительно равного избирательного права; 3) наличие возможности у главы государства довольно резко менять избирательное законодательство (хотя, как было отмечено, это являлось вынужденной и вполне адекватной мерой); 4) неопределённость политического статуса верхней палаты парламента, её практическая неспособность ни к законодательной ни к контрольной деятельности.

В целом же дореволюционный опыт построения либеральной демократии позволяет констатировать существенные проблемы с воплощением принципа разделения властей. Законодательная власть и глава государства де-факто, возглавляющий исполнительную ветвь, либо занимают враждебную позицию по отношению друг к другу, либо, как способ преодоления этой враждебности, глава государства, злоупотребляя своим административным ресурсом, устанавливает авторитарную опеку над парламентом, манипулируя избирательным законодательством. В свою очередь все это приводит к рассогласованию представительной и законодательной функции парламента. Парламент, сформированный на условиях относительно равного избирательного права и адекватно в этом отношении выполняющий свою представительную функцию, оказывается не способным к продуктивной законодательной деятельности, и, наоборот, парламент, сформированный на условиях неравного избирательного права, оказывается не способным к продуктивной законодательной деятельности.

рованный на основе различных ценовых манипуляций, законодательно работает более продуктивно, но от этого страдают его представительные функции. В истории дореволюционной России возобладал именно последний тип отношения главы государства к парламенту. Возобладал, как представляется, вынужденно и вполне оправданно, но самой сути дела это не изменяет, и характеризует отношения главы государства к парламенту скорее как к обычному административно-управленческому органу, нежели как к самостоятельному политическому институту. Необходимость правовой институционализации государства, Царем так и не осознавалась, а право рассматривается как всего лишь средство административного управления, что само по себе является весьма далеким от концепции правового государства, составляющей наряду с принципом разделения властей основу либеральной демократии.

В этой связи мы, отнюдь, не склонны идеализировать дореволюционный опыт построения либеральной демократии, что, впрочем, не исключает его большой исторической важности. Ниже мы увидим, что по прошествии почти столетия все эти проблемы предстанут и перед современной политической историей России. Однако прежде чем перейти к рассмотрению этих аналогий обратимся к советскому периоду нашей истории.

Социалистическую концепцию демократии генетически принято связывать с марксизмом. Это верно, но следует иметь в виду, что марксизм в том виде, в котором он был воспринят РКП (б) на момент 1917 г., отнюдь не может считаться классическим и представляет значительную адаптацию к архетипу массового сознания российского общества [4, с. 147]. Сказанное, впрочем, не исключает потенциально заложенных в классическом марксизме возможностей к этой адаптации, а именно, эсхатологизма, связанного с неминуемым наступлением коммунистической формации, определенного оттенка анархизма, связанного с отрицанием государства, наконец, идеи материального равенства, противопоставляемому здесь равенству формальному. Все это являлось весьма близким массовым представлениям крестьянства, которые удачно были названы В.Г. Плехановым «мелкобуржуазным анархизмом» [46, с. 12].

В этом плане идеи социалистической демократии гораздо созвучней архетипу массового политического сознания российского общества по сравнению с либеральной концепцией. Поэтому успех марксизма в России далеко не был только «желаемым положением дел для советской историографии» [19, с. 17–21].

В этой связи довольно познавательна сама история советского строительства, очищенная от разного рода идеологических притязаний как советского прошлого, так и «либерального» настоящего. Советская историография всячески пыталась показать органичную взаимосвязь Советов и Партии большевиков уже в ходе революции 1905 г. [42, с. 121]. Это является не верным, до «Апрельских тезисов» В.И. Ленина (1917), РКП (б) не обращала

на Советы сколь-либо значимого внимания. При этом сами Советы находились в большей степени под влиянием эсеров и меньшевиков. Следует также отметить, что в первое время, приблизительно до конца марта 1917 г., Советы в целом поддерживали Временное правительство [18, с. 407], и в этом плане они мало отличались от других стихийно возникших в этот момент истории общественных органов (фабзавкомы, солдатские и флотские комитеты и др.). Все эти органы возникли стихийно, по причине развала государственной инфраструктуры, неспособности государства выполнять элементарные управленческие функции в сфере обеспечения общественного порядка, распределения продовольствия, коммунальных услуг и т.д. [14, с. 125]. Не будет лишним также напомнить, что Советы в этот период не были едиными органами, их объединение произойдет только в ноябре 1918 г., тогда как в этот период они были представлены относительно разрозненными Советами рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Все эти факторы отнюдь не способствовали возвышению системы Советов, превращению ее в «институциональный оплот» будущей власти. Однако по сравнению со всеми другими стихийно возникшими общественными органами Советы, как представляется, имели два довольно важных преимущества.

Если большинство других органов, несмотря на коллегиальный режим своей работы, выполняли главным образом исполнительно-распорядительные функции, то Советы выполняли и соединяли в своей деятельности как правотворческие, так и административные, так и судебные функции. В этом плане они, как ни странно, действительно походили на Парижскую Коммуну, являясь в марксистском понимании «работающей корпорацией в одно и то же время законодательствующей и исполняющей законы» [2, с. 35].

С другой стороны, и это представляется нам более важным, Советы по самой своей генетике были довольно близки массовому сознанию российского общества. С.Г. Кара-Мурза [18, с. 408] правильно отмечает органическое сходство Советов с крестьянскими сходами, исконной, хотя и не признаваемой официально государством, формой местного деревенского самоуправления. В условиях, когда подавляющее большинство населения имело крестьянский менталитет, воспроизведение этой формы общинной демократии, на фоне развала государства, являлось вполне естественным и логичным способом поддержания жизнеспособности социума. По мнению А.Ю. Калинина, именно эти два фактора «предопределили ставку В.И. Ленина на Советы как на средство предстоящей политической борьбы за государственную власть, так и на использование их в качестве институциональной основы будущего социалистического государства» [14, с. 127].

Повторимся, происходит это только в апреле 1917 г., сразу же после возвращения В.И. Ленина из вынужденной эмиграции, и лозунг «Вся власть Советам» впервые появляется в «Апрельских тезисах». С этого мо-

мента РКП (б) усиливает идеологическую работу в Советах, успех которой приводит к значительному вытеснению из этих органов меньшевиков и эсеров. История подтвердила правильность выбранной тактики, во многом предопределившей успех в политической борьбе и последующее удержание власти большевиками. В этой связи так называемый период «триумфального шествия Советской власти» представляется как гармоническое сочетание идеологических установок с предлагаемой в будущем организационной формой государства [14, с. 129].

В самые первые годы советской власти Советы действительно являлись реально властвующими органами, однако после установления относительно мирной жизни ситуация существенно изменяется. При всей своей организационной схожести с массовым политическим сознанием аграрной России, Советы являлись довольно примитивными органами патриархального общества, с его общинным менталитетом и не уважением к индивидуальному мнению. Иными словами, то, что было приемлемо на уровне сельского самоуправления и было полезным в период «разгула политической стихии», оказалось мало пригодным для полноценной институциональной основы нового государства. Не профессиональный характер работы Советов предопределил невозможность решения ими сложных политических и управленческих задач. В этой связи полноценное воплощение принципа единства и полновластия Советов было бы невозможным даже при условии «искреннего политического желания» воплотить его в действительности. Как представляется, идея эта вступает в противоречие с самой сущностью государства, всегда подразумевающей определенное организационное обособление власти от общества. Между тем сама идея анализируемого принципа направлена как раз на разрушение этого организационного обособления, категорически не приемлемого для социалистического государства. Сказанное, впрочем, не означает признания этой идеи изначально не пригодной для дальнейшей своей исторической эволюции. По нашему мнению, эта эволюция, при разумном подходе к вопросам советского строительства, была вполне возможной. Советы могли эволюционировать в направлении развития своих представительных и, отчасти, контрольных функций, но никак не законодательских и исполнительно-распорядительных. В этом случае система Советов отдаленно напоминала бы Земские соборы XVI–XVII столетий. Потенциально возможен был и другой путь их эволюции, посредством постепенного перехода к профессиональному режиму работы, однако, это означало бы признание принципов парламентской демократии, что категорически не было приемлемо для господствующей идеологии.

С приходом к власти Большевиков Советы, не имея серьезного практического опыта политической и административной работы, стали формироваться как околопартийные органы, заимствуя у Партии кадры, организационные навыки и методы работы в массах. С укреплением государства, с расширением спектра его практических

задач, к партийному контролю за деятельностью Советов добавился бюрократический, и в целом бюрократизацию советской управленческой системы, довольно быстрое превращение её в административно-командную систему, можно назвать как одно из главных направлений её исторической эволюции. Ко второй половине 20-х годов Советы фактически полностью утратили свое реальное политическое влияние. Рациональный подход к социалистическому строительству предполагал необходимость обратить на это внимание, охарактеризовать ситуацию как нарушение принципа единства и полновластия Советов и принять меры к ее исправлению. Однако ничего этого не произошло. Понимание принципа единства и полновластия советов, как и всех других принципов советского строительства, оставалось неизменным вплоть до перестроечного периода, в не всякой связи с реальной действительностью. Эти принципы фактически превратились в религиозные догмы, нежели в научно обоснованные положения, на чем так настаивала советская юридическая наука.

С другой стороны, было бы принципиально неверно сводить систему Советов исключительно к «бутафорному прикрытию» тоталитарного политического режима [39, с. 46]. При, безусловно, «бутафорном» исполнении своих правотворческих и управленческих функций Советы, как представляется, абсолютно адекватно исполняли свою представительную функцию и тесно связанную с ней функцию легитимации. Идеократический характер Советского государства и патриархальный характер рефлексии Коммунистической партии в отношении своего правления предполагал особый тип представительной функции. Сущность его сводиться к консенсуальному одобрению политической деятельности государства, одобрению, не лишенному черт «благодарности и признательности». В существующей системе ценностных представлений подобное одобрение само по себе имело довольно важное значение, играя роль властного ресурса. При чем, с учетом этих оговорок, следует признать, что де-факто система Советов выполняла свою представительную функцию несколько лучше по сравнению как с дореволюционным, так и с современным Российским парламентом.

Возвращаясь к вопросу об историческом развитии социалистической концепции демократии и переходя к освещению уже постперестроечного периода, следует отметить, что развитие это *в целом* нельзя назвать эволюционным. Разрушение господствующей идеологии и утрата довлеющего авторитета Коммунистической партии обнажило всю пропасть между формальными идеями советского строительства и практикой их реализации.

Тем не менее, первоначально имело место скорее эволюционное приспособление советской системы к новой политической реальности. В этой связи следует отметить, что законодательное закрепление принципа разделения властей, концепции правового государства, профессионального режима работы Верховного Совета, идеи

многопартийности и политической конкуренции происходит еще в рамках Конституции РСФСР 1978 г., посредством внесения в нее многочисленных изменений [7; 8]. В этом же, скорее эволюционном русле, находится и отказ от демократического централизма в пользу безоговорочного признания принципа федеративного устройства, имевшее место в федеративном договоре от 31 марта 1992 года [53]. Сюда же следует отнести и законодательное закрепление местного самоуправления, произошедшее в рамках Закона РСФСР от 6 сентября 1991 года [9]. Кроме того, по мнению политологов, с фактической точки зрения становление политики как профессионального вида деятельности, основанной на конкурентной борьбе также происходит в советский период и имело место в процессе выборов в Верховных Советов СССР и РСФСР на рубеже 1980-х — 1990-х годов истекшего столетия [25, с. 151; 10, с. 34–37].

Однако в дальнейшем развитие событий имело если не революционный, то скачкообразный характер, и было лишено каких-либо черт политической преемственности. Данные события вошли в историю под наименованием «конституционного кризиса 1993 года» и не имеют в настоящий момент своей однозначной оценки. Фактическая сторона событий представлена политическими действиями Президента Б.Н. Ельцина, сводящимся к роспуску Верховного Совета, объявлению референдума по вопросам принятия Конституции и оказанию доверия Президенту, назначению выборов в Государственную Думу и Совет Федерации [47]. Чуть позже Указом Президента была приостановлена деятельность Конституционного Суда [49], а в 22 октября 1993 г. была приостановлена деятельность региональных и местных Советов [48].

С позиций исключительно правовой оценки, действия Президента имели антиконституционный характер, тогда как с позиций политической оценки дело представляется несколько сложнее, чем простое сведение его к противопоставлению двух проектов конституций и личным неприязненным отношениям Президента и Председателя Верховного Совета. Аналогичные события позже повторяют себя в Украине, Грузии, отчасти, в Узбекистане, и их можно назвать скорее закономерными, чем случайными [11].

Причина указанных событий сводится к исторически обусловленному архетипу восприятия государственной власти со стороны массового сознания в России и многих бывших союзных республик. Архетип этот сводится к устойчивой *персонификации* государственной власти, препятствующей ее институционализации и становлению принципа разделения властей. Сюда же следует отнести устойчивый правовой нигилизм массового сознания, не видящего особых проблем в решении политического вопроса, исходя из принципа целесообразности в ущерб принципу законности [16, с. 165]. В этом контексте, институционализация власти на фоне антисоветских настроений конца 80-х — начала 90-х зашла слишком далеко. Верховный Совет, Президент (де-факто

и тогда руководивший исполнительной властью) и судебная система стали ощущать себя подлинно независимыми институтами. Но независимость эта — явление обоюдное. Препятствуя узурпации и произволу государственной власти, она всегда таит в себе опасность утраты единства суверенитета и подразумевает наличие правовых механизмов (система сдержек и противовесов), направленных на преодоление возможных конфликтных ситуаций. Иначе говоря, степень воплощения принципа разделения властей, зависит от степени восприятия самого государства как института (а не как личности) и степени осознания права как самодостаточной ценности. В 1993 г. ни массовое, ни профессиональное политическое сознание не было готово к адекватному восприятию столь далеко зашедшей институционализации, и маятник с неизбежностью качнулся в обратную сторону. Итогом этого «обратного качения» стала Конституция РФ 1993 г., пытающаяся соединить в себе персоналистические начала президентской власти и принцип разделения властей. Возможно, с точки зрения «идеальной демократии», соединение это и выглядит негативно, но с точки зрения политических реалий Конституция РФ 1993 года — это гораздо адекватней конституционного проекта Верховного Совета.

Вместе с тем, окончательно покончив с советской концепцией демократии, реализация положений Конституции 1993 г. столкнулась с уже забытыми проблемами построения парламентской демократии, имевшими место в начале XX столетия. Аналогия этих проблем является, на наш взгляд, довольно очевидной, хотя и требует своего отдельного рассмотрения.

Как отмечает В.Е. Усанов [50, с. 786], в современной истории Российского парламента можно выделить следующие этапы: мультиполярный парламент (Дума первого созыва), оппозиционный парламент (второй созыв), «парламент союзов» (первый год третьего созыва), парламент «партии власти» (начиная со второго года функционирования Государственной Думы третьего созыва и по настоящее время). С праволиберальных позиций подобного рода эволюция современного парламентаризма в России имеет однозначно отрицательную оценку [11]. Однако с позиций трезвой политической практики ситуация выглядит существенно иначе. Государственная Дума первого и второго созыва, по причине разрозненности ценностных представлений депутатского корпуса, оказалась малоспособной к продуктивной правотворческой деятельности. Несмотря на то, что именно в этот период страна нуждалась в обновлении законодательства, Первая и Вторая Государственные Думы из наиболее значимых законопроектов смогли принять лишь УК РФ, часть первую и вторую ГК РФ, а также четыре ФКЗ. В остальном же правотворчество этого Парламента касалось довольно частных вопросов, законодательное оформление которых, по причине отсутствия систематизирующих актов, нередко являлось преждевременным (например, Лесной кодекс 1995 г. и Водный кодекс 1997 г.). Между тем пра-

вотворческая инициатива Президента и Правительства в указанный период была довольно активной. Уже к концу 1995 года были готовы и внесены в Государственную Думу проекты ТК, УПК, ГПК, нового ЗК и Закона «Об охране окружающей среды», а также проект части III ГК РФ. Однако по причине рознящихся ценностных представлений, усугубляемых здесь оппозиционным настроением к Президенту и Правительству, эти проекты в данный период так и не были приняты. Возымела место старая болезнь, проявившая себя еще в дореволюционный период (Государственные Думы 1906 и 1907 гг.) и выражающаяся в невозможности гармоничного сочетания представительной и законодательной функций.

Дальнейшее развитие современной парламентской демократии в России также аналогично дореволюционному периоду. Оппозиционный настрой Государственной Думы и неспособность ее к продуктивной правотворческой деятельности провоцируют Президента на установление, говоря языком Ю. С. Пивоварова [37, с. 13], «авторитарной опеки над Парламентом». Эта опека, вошедшая в историю под наименованием «укрепления административной вертикали», в интересующем нас аспекте, выражала себя в создании так называемой «партии власти» и частом изменении избирательного законодательства. Начиная с лета 2000-го года по настоящий момент (2014) не было ни одного электорального периода, в течении которого законодательство о выборах Государственной Думы не претерпело бы своего существенного изменения [17, с. 23]. В этом же контексте находится и изменение порядка формирования Совета Федерации, имевшие место в июне 2000 года. В результате внесения изменений в ФЗ-229 [52] главы исполнительной власти и председатели представительных органов субъектов Федерации утратили возможность представлять свои регионы в Верхней

палате Парламента. В результате Верховный Совет в значительной степени утратил способность к адекватному осуществлению своей контрольной функции (а именно, контрольная функция является основной для верхней палаты), превратившись, говоря языком Ю. А. Тихомирова [45], в «клуб региональной экономической элиты». В частности, если за период 1994–2000 гг. Совет Федерации воспользовался своим правом законодательно вето 47 раз, то за период 2001–2007 гг. всего лишь — 8 [16, с. 306]. Показательной является и другая цифра: за период 1994–2000 гг. Федеральное Собрание отклонило 17 законопроектов, субъектом которых являлся Президент, тогда как за период 2001–2012 гг. это отклонение имело место лишь два раза [16, с. 307].

Таким образом, налицо значительная аналогия с дореволюционным периодом, выражающая себя в конфликте представительной и законодательной функции парламента, порождающего установление над ним административной опеки со стороны главы государства, посредством манипуляции с избирательным законодательством. Итоговым результатом является, с одной стороны, ухудшение представительной функции (особенно в части легитимации власти), а также аморфность Верхней палаты, и, с другой стороны — мнимая стабилизация правотворческой функции парламента. Повторимся, было бы крайне ошибочным ставить в упрек все эти проблемы исключительно правящей политической элите. По известному высказыванию Дж. Медисона [31, с. 530], «демократия есть компромисс между единым и особенным». В этой связи, главная причина неудач парламентской демократии в современной России видится в отсутствии должной степени *ценностного единства* внутри самого общества, единства, позволяющего найти компромиссное решение по ключевым вопросам социального устройства.

Литература:

1. Алексеев, Н. Н. Русский народ и государство. М., 2003.
2. Барабашев, Г. В., Шеремет К. Ф. Советское строительство. М., 1961.
3. Бегазян, А. В. О понятии парламентаризма // Право и жизнь. 2003. №9.
4. Бердяев, Н. А. Новое религиозное сознание и общественность. М., 1999.
5. Боброва, Н. А. Конституционный строй и конституционализм в России. М., 2002.
6. Бородин, А. П. Государственный совет и столыпинская программа преобразований в области местного управления, суда и начального образования. Дисс.... кандидата ист. наук. М., 1977.
7. Ведомости Верховного Совета СССР. 1989. №44. Ст. 1303; 1306; 1991. №21. Ст. 697;
8. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. №2. Ст. 18; №50. Ст. 2968; 1992. №18. Ст. 980; 1991. №44. Ст. 1438.
9. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. №46. Ст. 2376.
10. Гоман-Голутвина, О. В. Процессы современного элитогенеза: мировой и отечественный опыт // Полис. 2008. №6, 7.
11. Ерошин, А. С. Историческая случайность и закономерность на постсоветском пространстве // Новая газета. 2009. 12 ноября.
12. Калинин, А. Ю. Влияние экономических факторов социальной стратификации на процессы правообразования // Право и государство: теория и практика. 2009. №8.
13. Калинин, А. Ю. Идеи народного представительства и особенности правообразования в России // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2009. №7.

14. Калинин, А. Ю. Историко-теоретические основы организации местного самоуправления в России. Дисс. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2001.
15. Калинин, А. Ю. Методологические основы изучения процессов формирования права в России. М., 2009.
16. Калинин, А. Ю. Правообразование в России с позиций структурно-функционального подхода. М., 2011.
17. Калинин, А. Ю. Российский парламентаризм: теория и практика // Правовая система современной России. Сборник научных статей. Коломна: КИ МГОУ, 2012.
18. Кара-Мурза, С. Г. Советская цивилизация. Харьков, Белгород, 2007.
19. Каронков, А. Д. Марксизм: утопия и историческая реальность // Государство и право. 2005. № 4.
20. Ключевский, В. О. Полный курс лекций в трех книгах. Т. I. М., 1997.
21. Корелин, А. П. Дворянство в пореформенной России 1861–1907. М., 1979.
22. Королева, Н. Г. Земство на переломе (1905–1907 гг.). М., 1995.
23. Корф, С. А. Дворянство и его сословное управление за столетие: 1762–1885. СПб., 1906.
24. Косулина, Л. Г., Ляшенко Л. М. Расцвет и закат Российской империи. М., 1994. Ч. 2.
25. Крыштановская, О. Анатомия российской элиты. М., 2005.
26. Ланда, С. С. Дух революционных преобразований: из истории формирования идеологии и политической организации декабристов. М., 1975.
27. Латкин, В. Н. Законодательные комиссии в России в XVIII веке // Историко-юридическое исследование. СПб., 1887. Т. I.
28. Лейкина-Свирская, В. Р. Проблемы истории общественной мысли и историографии. М., 1976.
29. Леонтович, В. В. История либерализма в России 1762–1914. М., 1995.
30. Ломзов, В. А. Средние века как историческая перспектива Нового времени // Вопросы философии. 2000. № 1.
31. Madison, J. Letter to an unknown correspondent // The Mind of the Founder: Sources of the Political Thought of James Madison. 1973.
32. Медушевский, А. Н. Гегель и государственная школа русской историографии // Вопросы философии. 1988. № 3.
33. Медушевский, А. Н. Новые архивные источники о русских историках конца XIX — начала XX в. // Советские архивы. 1988. № 6.
34. Милюков, П. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформы Петра Великого. СПб., 1997.
35. Милюков, П. Н. Юридическая школа в русской историографии (Соловьев, Кавелин, Чичерин, Сергеевич) // Русская мысль. 1886. Кн. 6.
36. Новикова, Е. Э. Государственный совет в годы Первой мировой войны. Дисс.... канд. ист. наук. М., 1985.
37. Пивоваров, Ю. С. О некоторых исторических особенностях русской политики // Политическая наука в современной России: время поиска и контуры эволюции: Ежегодник. М., 2004.
38. Пирумова, Н. И. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до конца XX века. Автореф. дисс.... докт. ист. наук. М., 1979.
39. Постовой, Н. В. Местное самоуправление в России: теория, история, практика. М., 1995.
40. Раев, М. Понять дореволюционную Россию. Государство и общество в Российской Империи. Л., 1990.
41. Рубинштейн, Н. Л. Русская историография. М., 1941.
42. Советское строительство/Под ред. А. А. Безуглова. М., 1979.
43. Соловьев, Э. Ю. Прошлое толкует нас. М., 1993.
44. Степанский, А. Д. Реформа Государственного совета в 1906 г. // Труды МГИАИ. Т. 20. М., 1965.
45. Тихомиров, Ю. Подход к бюрократии с регламентом // Российская газета. 2007. 29 апреля.
46. Тютюкин, С. В. Политическая драма Г. В. Плеханова // Новая и новейшая история. 1994. № 1.
47. Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 39. Ст. 3597.
48. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. «О реформе местного самоуправления в РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993 № 44. Ст. 4188.
49. Указ Президента РФ от 7 декабря 1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 41. Ст. 3921.
50. Усанов, В. Е. История становления и развития парламентаризма в России. М., 2007.
51. Усанов, В. Е. Становление и развитие парламентаризма в России. М., 2008.
52. Федеральный закон от 3 декабря 1997 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 56. Ст. 2365.
53. Федеративный договор от 31 марта 1992 «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // Федеративный договор: документы и комментарии. М., 1994.

Государственная молодёжная политика России: особенности правового обеспечения в различные исторические этапы

Царихин Виктор Алексеевич, аспирант

Московский государственный областной университет

В статье рассмотрена история развития государственной молодёжной политики в РФ с 1991 года по 2014 год, так же приведены нормативно-правовые акты, регулирующих государственную молодёжную политику, с краткой характеристикой.

Ключевые слова: молодёжная политика, закон, история, законопроект.

The article discusses the history of the state youth policy in the Russian Federation from 1991 to 2014, also shows the regulations governing state youth policy, with a brief description.

Keywords: youth policy, law, history, draft law.

Одним из важнейших показателей состояния общества является положение молодёжи, поскольку она представляет собой особую социально-демографическую группу, на которой основано стратегическое развитие любой страны. Для того что бы через двадцать лет продолжить жизнь в здоровом стабильном обществе, необходимо уже сейчас обратить внимание на молодёжную политику. Перспективы развития молодёжи, а значит и общества в целом в значительной степени зависят от государства, от его молодёжной политики.

Применительно к нашей стране термин «молодёжная политика» впервые появился в И. М. Ильинского «Проблемы молодёжи и молодёжной политики в условиях перестройки» 1986 г. Ильинский И. М [5 с. 18–34]. Спустя 5 лет основные принципы и концепции этого термина были закреплены в Законе СССР «Об общих началах государственной молодёжной политики в СССР». Согласно которому государственная молодёжная политика приобрела ряд принципов, которые сохранились за ней даже после распада СССР и отмены вышеуказанного закона:

- привлечение молодёжи к непосредственному участию в формировании политики и программ, касающихся всего общества, в особенности молодёжи;
- обеспечение правовой и социальной защищённости молодых граждан, необходимой для восполнения обусловленных возрастом недостатков их социального статуса;
- предоставление молодому гражданину социальных услуг по обучению, воспитанию, духовному и физическому развитию, профессиональной подготовке, объём, виды и качество, которых обеспечивают всестороннее развитие личности и подготовку к самостоятельной жизни [6].

Наряду с принятием Закона СССР было создано Управление по молодёжной политике в рамках Государственного комитета по труду и социальным вопросам СССР. Это Управление, под руководством Е. Д. Катульского просуществовало около года, затем его сменил Комитет по делам молодёжи при Совете Министров СССР, который возглавил Цыбух В. И., однако и этот комитет просуществовал недолго, около нескольких месяцев. Од-

нако молодёжная политика не отпускалась на самотёк, уже с 1990 года существовала должность Уполномоченного при Президенте СССР по делам молодёжи, которую занимал А. В. Шаронов. Он же после развала СССР в конце 1991 года возглавил госкомитет РСФСР по делам молодёжи. В 1992 году создаётся комитет по делам молодёжи при Правительстве РФ, главой этого института власти остаётся Андрей Шаронов. В мае 1998 этот комитет был упразднён [1]. Всё это происходит на фоне отсутствия какой либо нормативно правовой базы, определяющей молодёжь как отдельный объект государственной политики.

В 1998 году создаётся Департамент по делам молодёжи, который, как и в 1990 году, вводят в структуру Министерства труда и социального развития. Однако 22 сентября 1998 года госкомитет по делам молодёжи вновь возрождён, возглавляет его В. И. Деникин. В 2004 году он снова упраздняется, и его функции передаются департаменту по молодёжной политике Министерства образования РФ, который возглавила Г. В. Куприянова.

После административной реформы 2004 года, при Министерстве образования и науки возникает Департамент государственной молодёжной политики, воспитания и социальной защиты детей. В федеральном агентстве по образованию было создано Управление по делам молодёжи.

Указом Президента РФ от 14 сентября 2007 года № 1274 создаётся Государственный комитет РФ по делам молодёжи [2], под руководством В. Г. Якеменко. Позднее он был переименован в Федеральное агентство по делам молодёжи, которое до 21 мая 2012 года находилось в ведении Министерства спорта, туризма и молодёжной политики РФ, а с мая 2012 года находится в подчинении Министерства образования и науки РФ, руководит Агентством С. Ю. Белоконев.

Отсутствие чётко выработанной стратегии развития молодёжной политики, необеспеченность правовой базы и привело к подобной истории государственной молодёжной политики. На сегодняшний день государственная молодёжная политика получила возможность развиваться

и совершенствоваться, хотя отсутствие Закона о молодёжи или хотя бы его проекта не позволяет чётко спланировать деятельность всех институтов власти. В 2001 году была принята «Концепция государственной молодёжной политики в Российской Федерации» [3], которая как раз заимствовала принципы, обозначенные в начале статьи. Однако, следует отметить, что на сегодняшний день предложена «Стратегия развития молодёжи на период до 2025 года», под авторством С. Ю. Белоконева.

Среди основных нормативно-правовых актов, регулирующих молодёжную политику в современной России, следует отметить Указ Президента Российской Федерации «О мерах государственной поддержки талантливой молодёжи» от 29.02.2008 №283, обеспечивающий материальную поддержку победителям олимпиад. Указ Президента Российской Федерации «О проведении в Российской Федерации года молодёжи» от 18 сентября 2008 года №1383 на основании которого было создано вышеупомянутое Агентство Указ Президента Российской Федерации «О мерах по усилению государственной поддержки молодых российских учёных — кандидатов и докторов наук» от 9 февраля 2009 года №146 благодаря которому возможно получение грантов для проведения научно-исследовательской деятельности.

Более комплексный подход к определению государственной молодёжной политики носят федеральные законы. Такие как Федеральный Закон «О государственной поддержке молодёжных и детских общественных объеди-

нений» от 26 мая 1995 года, который определил общие принципы, содержание и меры государственной молодёжной политики. Федеральный Закон «О высшем и послевузовском образовании», который закрепил правовые нормы регулирования отношений в области высшего и послевузовского профессионального образования. Федеральный Закон «Об основных гарантиях прав ребенка в РФ», который установил основные гарантии прав и законных интересов ребенка, в целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка. Федеральный Закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», где установлены основы правового регулирования отношений, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Также следует отметить, что правительство РФ приняло ряд законопроектов, регулирующих государственную молодёжную политику РФ.

К сожалению, на сегодняшний день нормативно-правовая база регулирующая государственную молодёжную политику в Российской Федерации далека от совершенства, однако позитивные тенденции последних лет, в частности проведение на федеральном уровне «Года молодёжи», позволяют надеяться на скорое упорядочение молодёжи, как отдельно социально-демографической группы общества, с обеспечением необходимой поддержки государства.

Литература:

1. История возникновения государственной молодёжной политики в России // ГОСКОММОЛОДЕЖИ ЧУВАШИИ URL: http://gov.cap.ru/SiteMap.aspx?gov_id=92&id=21318 (дата обращения: 25.03.2014).
2. Указ Президента РФ от 24.09.2007 N 1274 (ред. от 21.05.2012) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Консультант Плюс URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129955/ (дата обращения: 25.03.2014).
3. Концепция государственной молодёжной политики Российской Федерации // Бюджетная система РФ URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2001/vestniksf141-10/vestniksf141-10090.htm> (дата обращения: 25.03.2014).
4. РосМолодёжь // Стратегия развития молодёжи на период до 2025 года URL: <http://www.fadm.gov.ru/upload/iblock/606/report-fadm-ru-2013-11-13.pdf> (дата обращения: 25.03.2014).
5. Проблемы молодёжной политики в условиях ускорения социально-экономического развития советского общества // Молодёжь-86: сб. ст./НИЦ ВКШ при ЦК ВЛКС. М., 1987.
6. Семерка Российский правовой портал // ЗАКОН СССР ОТ 16.04.1991 N 2114-1 ОБ ОБЩИХ НАЧАЛАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В СССР URL: <http://zakon.law7.ru/base18/part3/d18ru3777.htm> (дата обращения: 25.03.2014).

3. КОНСТИТУЦИОННОЕ (ГОСУДАРСТВЕННОЕ) ПРАВО

Конституционно-правовое регулирование деятельности Председателя местных исполнительных органов государственной власти в Республике Таджикистан

Абдуллоева Дилором Файзуллоевна, соискатель

Таджикский государственный университет коммерции (г. Худжанд)

Согласно действующей Конституции, Республика Таджикистан демократическое, правовое государство. В соответствии с этим в ней провозглашено принципы полновластия народа, политического и идеологического плюрализма, разделение государственной власти, высшей юридической силы и прямое действие нормы Конституции, примат норм международно-правовых актов и т.д. Организация и деятельность органов государственной власти строится в соответствии с этими принципами. Особенно эти принципы пронизаны все нормы организации выборов представительных органов государственной власти, их систему и структуры, формы деятельности, их доступности и прозрачности [1, стр. 6]. Эти качественные свойства больше всего характерны для Маджлисов народных депутатов — представительных органов государственной власти, организованные и функционирующие как в общегосударственном уровне, так и на уровне областей, районов и городов. Через них обеспечивается участие граждан в управлении делами государства.

Особенностью организации местной государственной власти согласно Конституции 1994 года, законов принятие в соответствии с ним заключается в том, что местные представительные и исполнительные органы государственной власти соединены воедино. [2]

Правовой статус Председателя Горно-Бадахшанской автономной области, областей, городов и районов установлен в шестой и седьмой главах Конституции республики, конституционных законах, законах и нескольких нормативно-правовых актах. Конституция, проводя связь между местными представительными органами и местными исполнительными органами государственной власти, предусматривает, что исполнительную власть на местах осуществляет представитель Президента — председатель области, города и района. Представительную и исполнительную власть соответствующих административно-территориальных единиц возглавляет Председатель [2, ст. 78]. Конституционный закон «О местных органах государственной власти» развивая данную конституционную норму, устанавливает, что Председатель ГБАО, областей, г. Душанбе, городов и районов являются представителями Президента Республики Таджикистан, органом, осуществляющим исполнительную власть в административ-

но-территориальных единицах, руководящим местными представительными органами государственной власти и местными исполнительными органами государственной власти [3, ст. 1].

В связи со слиянием деятельности местных представительных и местных исполнительных органов государственной власти и их единоличным руководителем считаем необходимым остановиться на нескольких моментах. Прежде всего, следует вспомнить о причинах установления такого порядка организации местных органов государственной власти и управления соответствующей административно-территориальной единицы. С нашей точки зрения, речь идет, прежде всего, о новых методах управления административно-территориальными единицами, базирующихся на прежних методах управления. Во-вторых, становление нового государства или изменение сущности государства предусматривает введение новых основ управления государством, подразумевающих выполнение новых задач (функций) государства. В-третьих, глава государства нуждается в централизованном и единоличном управлении деятельности центральных и местных органов государственной власти. Такая организация и осуществление деятельности государственных органов способствует достижению конституционных целей государства. На определенной исторической стадии становления государства такие методы являются необходимыми, но временными и имеющими переходный характер. Наряду с этим, нельзя забывать о демократической сущности Республики Таджикистан. Эта сущность требует соблюдения демократических методов управления государством, развития гражданского общества и обеспечения участия граждан в управлении государством и обществом, демократических методов деятельности государственных структур. По истечении двух десятилетий независимости и достижения некоторых поставленных целей управления государством требует восстановления демократических начал местной власти. В условиях, когда идет перестройка местной власти, кристаллизуются ее формы, преодолеваются негодные традиции, необходим авторитетный руководитель, способный организовать повседневную управленческую деятельность [4, 383]. Считаем целесообразным,

устранить зависимость местных представительных органов государственной власти от местных исполнительных органов государственной власти и пересмотра правового конституционного статуса Председателя административно-территориальной единицы. Первым шагом в этом направлении должны быть всеобщие и равные выборы Председателя гражданами соответствующих областей, городов, районов. Конституционно-правовой статус Председателя области, города, района довольно подробно урегулирован и определены основные направления и формы деятельности. Статья 20 Конституционного закона Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти» (2004 г.) посвящена полномочиям Председателя [3], но, круг полномочий Председателя выходит за пределы установленного законом. В этой связи в завершении данной статьи установлено, что Председатель осуществляет и другие полномочия, предусмотренные настоящим конституционным законом, законами и другими нормативно-правовыми актами Республики Таджикистан.

Полномочия Председателя, вытекающие из законов, условно можно разделить на следующие отрасли:

Полномочия в области организации деятельности Маджлиса народных депутатов области, города, района и их структур. Председатель созывает сессию Маджлиса народных депутатов и председательствует на сессии; руководит подготовительными работами по проведению сессии Маджлиса народных депутатов; составляет повестку дня сессии; обеспечивает соблюдение Регламента Маджлиса народных депутатов; координирует деятельность постоянных комиссий Маджлиса народных депутатов; подписывает постановления, решения, протоколы и другие акты Маджлиса народных депутатов.

Полномочия в области местного государственного бюджета, программ по социально-экономическому развитию, управлению коммунальным имуществом и надзор за их исполнением. Председатель представляет проект областного, городского или районного бюджета Маджлису народных депутатов, после принятия бюджета обеспечивает его исполнение, предоставляет отчет по бюджету; представляет на утверждение Маджлиса народных депутатов программы социально-экономического развития и планы социального развития местности и обеспечивает их исполнение; осуществляет управление коммунальным имуществом области, района в рамках своих полномочий; не менее одного раза в год предоставляет отчет Маджлису народных депутатов о выполнении планов и программ социально-экономического развития соответствующей территории, о состоянии хозяйства, использовании и управлении объектов коммунального хозяйства.

Полномочия в сфере установления правового порядка, рассмотрения жалоб и предложений граждан. Председатель принимает необходимые меры по установлению и соблюдению правопорядка и усилению работы в борьбе с преступностью, обеспечению безопасности граждан, защиты прав и свобод граждан. В случае возникновения

природных катаклизмов, эпидемий и других чрезвычайных происшествий Председатель принимает необходимые меры; согласно законодательства республики по защите здоровья населения обеспечивает санитарную и медицинскую помощь, принимает меры по улучшению санитарно-гигиенической обстановки, обеспечивает приём граждан, рассматривает жалобы и предложения граждан.

1. Полномочия по представительству области, города и района. Председатель представляет в рамках своих полномочий область, город или район за рубежом, в отношениях с государственными органами, общественными объединениями, политическими партиями, организациями и гражданами. В том числе, Конституционный закон [3] устанавливает, что приграничные местные органы государственной власти имеют право объединять свои финансовые средства с финансовыми средствами местных органов государственной власти, физических и юридических лиц приграничных регионов соседних государств согласно установленному законом порядку с целью реализации программ по межрегиональному развитию.

2. Полномочия в области закладки фундамента регионального плана. Председатель составляет региональный план области, города, района, общего плана строительства области, города, района и представляет соответствующему Маджлису народных депутатов.

3. Полномочия в области утверждения штата своего аппарата, назначения и освобождения от должности заместителей, назначения и освобождения от должности руководителя и работников аппарата, организации консультационного совета при Председателе, учреждения комиссий. Председатель определяет структуру и штат своего аппарата в рамках общего лимита, установленного Хукуматом (Правительством) республики; согласно общего лимита, установленного Хукуматом республики и с согласия Президента республики назначает и освобождает от должности своего первого заместителя и заместителей; назначает и освобождает от должности руководителя и работников своего аппарата; с соблюдением норм законодательства Республики Таджикистан определяет порядок организации и деятельности своего консультационного совета; с целью эффективного осуществления своей деятельности в рамках своих полномочий учреждает комиссии по рассмотрению и решению возникающих проблем, реализации нормативно-правовых актов республики, а также утверждает состав и срок действия комиссий и устанавливает их полномочия.

4. Полномочия в области назначения и освобождения от должности руководителей предприятий и учреждений, основанных на коммунальной собственности, руководителей местных структур центральных органов исполнительной власти, учреждения и ликвидации организаций, учреждений и государственных предприятий, основанных на коммунальной собственности. Председатель назначает и освобождает от должности руководителей предприятий, организаций и учреждений, основанных на коммунальной собственности областей, городов и районов; с письмен-

ного согласия руководителей центральных органов исполнительной власти назначает и освобождает от должности руководителей местных структур центральных органов исполнительной власти в областях, городах и районах, которые финансируются из соответствующих местных бюджетов и представляет для утверждения соответствующему Маджлису народных депутатов; выдаёт письменное согласие для назначения и освобождения от должности руководителей местных структур центральных органов исполнительной власти в областях, городах и районах и других государственных организаций, расположенных в данной местности, финансируемых из республиканского бюджета и после назначения и освобождения от должности представляет для утверждения соответствующему Маджлису народных депутатов. Данная норма не действует по отношению к руководителям землестроительных органов и органов, для которых нормативные акты республики предусматривают иной порядок; согласно порядку, предусмотренному нормативно-правовыми актами Республики Таджикистан учреждает и ликвидирует организации, учреждения и государственные предприятия, основанные на соответствующей коммунальной собственности.

5. Полномочия в области решения вопросов по земельным проблемам, контролю природопользования. Председатель решает вопросы, связанные с землей согласно нормативно-правовых актов республики; контролирует использование природных ресурсов, обеспечивает строительство и реконструкцию объектов защиты окружающей среды и природы.

6. Полномочия в области представления предложений по деятельности местных структур центральных органов исполнительной власти, по представлению соответствующему Маджлису народных депутатов об аннулировании актов, принятых ими, обеспечение исполнения Конституции, законов и актов соответствующих органов. Председатель представляет на обсуждение руководителей центральных органов исполнительной власти предложения о деятельности их местных структур в областях, городах и районах в случае неисполнения требований законов, нормативно-правовых актов республики и актов Председателя области, города и района. В том случае, если местные органы центральной исполнительной власти не устраняют недостатки, Председатель направляет своё заключение Президенту республики или Хукумату (правительству) республики; представляет Маджлису народных депутатов области, города и района представление об аннулировании их актов, не соответствующих Конституции и законам республики; обеспечивает исполнение Конституции, законов, совместных и отдельных решений палат Маджлиси Оли Республики Таджикистан, актов Президента и Хукумата Республики Таджикистан, постановлений центральных органов исполнительной власти, Маджлиса народных депутатов области, города и района.

7. Полномочия в области представления на государственные награды. Председатель согласно порядку, предусмотренному Хукуматом республики, направляет представление о присуждении государственных наград Республики Таджикистан.

Председатель Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, дополнительно к указанным полномочиям, согласно закону имеют следующие полномочия: руководит деятельностью Председателей городов и районов, находящихся в их подчинении; имеют право аннулировать акты, принятые Председателем города или района, противоречащие Конституции и законам Республики Таджикистан; имеют право возложить некоторые свои полномочия на председателя города или района.

Одним из направлений деятельности Председателя города и района являются полномочия по руководству Джамоатов¹ поселков и сел. Согласно закону Республики Таджикистан «О самоуправлении поселков и сел» (1994 г.) [5] Джамоат созывает его Председатель с рекомендации Председателя города и района. Также Председатель города и района имеет право созывать Джамоат, а также устанавливать представительную норму и порядок представления депутатов Джамоата. Председателя Джамоата выбирают с представления Председателя соответствующего города, района, количественный состав заместителей Джамоата устанавливается Председателем города, района. Председатель города, района в предусмотренных законом случаях имеет право поставить вопрос о досрочных выборах председателя, его заместителей и секретаря Джамоата. Количество работников аппарата Джамоата также устанавливается Председателем города, района [6, стр. 351].

Председатель области, города, района имеет право учреждать и изменять свой аппарат. Устав аппарата, его структура и штатное расписание утверждается Хукуматом республики в рамках общего лимита. Следует отметить, что аппарат Председателя области, города, района является вспомогательной структурой, обеспечивающей деятельность Председателя. Но правовой и реальный статус аппарата Председателя отличается от бывших исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов. Аппарат Председателя как вспомогательный орган занимается непосредственно осуществлением его деятельности и не занимает самостоятельного места вне системы местных исполнительных органов государственной власти. Тогда как прежние исполнительные комитеты согласно конституции и законам того времени занимали самостоятельное место в системе исполнительных органов государственной власти и обладали широкими полномочиями.

С целью усиления финансовых источников председателя области, города и района предусмотрен его накопи-

¹ Джамоат — орган самоуправления в Республике Таджикистан, статья 78 Конституции Республики Таджикистан.

тельный фонд. Местные Маджлисы народных депутатов области, города и района могут в рамках утвержденного бюджета использовать ресурсный фонд Председателя в пределах 0,5 % и внести в его общий расход. Председатель управляет фондом и предоставляет отчет о его расходах Маджлису народных депутатов. Использование средств ресурсного фонда Председателя осуществляется

согласно порядку, предусмотренному Хукуматом Республики Таджикистан.

Таким образом, роль Председателя области, города и района весьма важна во всех областях местной жизни и формирует политическую, правовую, экономическую основу для эффективного осуществления его деятельности.

Литература:

1. Имомов, А. Роль Конституции в создании национального государства таджиков. (на тадж. яз.). — Душанбе: «Офсет Империя», 2011 г., 358 с.
2. Конституция Республики Таджикистан, принятый от 6 ноября 1994 г. (с изменениями и дополнениями 1999 и 2003 гг.). Душанбе. Изд.: «Паёми Сомониён», 2003 г.
3. Конституционный закон Республики Таджикистан «О местных органах государственной власти», принятый от 17 мая 2004 г., № 28. — Душанбе: «Шарки озод», 2004 г.
4. Васильев, В. И. Муниципальное право России. Учебник, 2-ое изд., перераб. и доп., — Москва: «Юстицинформ», 2012 г., 680 с.
5. Закон Республики Таджикистан «Об органах самоуправления поселков и сел» от 5 августа 2009 г., Душанбе, № 549.
6. Имомов, А. Органы государственной власти в Республике Таджикистан. (на тадж. яз.). — Душанбе: «Матбуот», 2007 г., 448 с.

The main principles and special aspects of forming a civil and law-bound democratic state

Рафикова Гулноза Валижановна, преподаватель
Наманганский государственный университет (Узбекистан)

G.V. Rafiqova — a teacher of Namangan state University

A civil society and law-bound democratic state interactions are based on the following principles.

- Pluralism, varieties of a political life, ideology and opinion
- Existing multi-party in society
- Supremacy of private volunteer organizations (NGO/PVO)
- Legality and control of state
- Social and political cooperation

Knowingly, nearly every democratic state guarantees citizens to voice opinions free. Having the opportunity to have the right of free speech, the use of intelligence and knowledge is a crucial aspect and feature of a civil society. Thus, a society that is formed on the basis of democracy may bring about various opinions, ideologies and political institutions. In contrast, democratically-limited societies deprive citizen's freedom both politically and personally.

Pluralism applies to highly educated or enlightened societies, and it is based on the criterion of explaining and expressing every ideology in detail. If any political party and its ideology are in power continually, the freedom of citizens are limited politically and it begins to appear absolute anarchy.

The free mass media and elections are one aspect of pluralism. In many democratic countries of the world, pluralism plays an important role and influences progress of their society, of course. In turn, citizens of societies which are based on the principles of pluralism shall be responsible for every action, speech and ideology as well as they must follow all the regulations and culture of free debate. In other words, the varieties and openness of ideology must be of use to humanity and global trends of society, it must be legal and mustn't be opposed to the moral criteria.

In civil society, a citizen is considered to be one member of any political party or social group, they are regarded as a right of those political groups.

In such circumstances:

- Any member of any group can propagate every economic, political and judicial system's theory on the mass media free.

- A member of a group can take measures on improving social and political system, preparing political programs and propagating any idea and ideology free across society.

- Groups can apply to court so as to defend their ideology and the actions taken to oppose to their propaganda

One of the important principles of civil society is to have multi-party in society. In turn, Existing many a party in so-

ciety brings about opinion varieties and various ideologies by itself. Today, political party are one crucial feature of developing democracy in society; in turn they provide any social group's interests to coincide. Party defend citizen's rights and ideas and try to get positions in government power. In such circumstances, no political party can lead and take actions illegally to their benefit.

Political parties can be divided worldwide according to their quantity, project and interaction of them with the government. Of all the kinds of party systems existing multi-party in society is the best.

Multi-party formed in develop Western countries, Asia and Latin America gradually; besides, it is the most widely spread process. In forming and developing of multi-party system, multi-nationalism, opposition of ideas and varieties of interests of groups play an important role. This system also paves the way for different state bodies to get positions in government power thereby taking their plans free.

The state limits the following by the aid of rules: 1) The state demands almost every group to sigh up at all costs. 2) The state put limitations in order to prevent crime and provide state and human security. 3) Groups are taken to court for disrespect for the above mentioned rules and for their illegal actions.

Legality and control of state;

The state controls political life of society, defends freedom of citizens and prevents the law violation an illegal and dangerous threat to society which is done by political groups and their members is found to be a basis for stopping their activity by court.

In civil society, the state stresses not only the supremacy of laws, but also it pays attention building a relationship with associations on the basis cooperation.

Civil society institutions provide associations to take actions both politically, economically as well as socially and help different group's ideology bring together. Hence, the various classes in society compromise both politically and socially.

A modern law-bound state theory produces the same results which was stated two hundred years ago by the political outstandings in history a law-bound state is based on the principles of guaranteeing citizens' freedom and rights, subdivision of government on the basis of principles and supremacy of law in society.

In law-bound states, political reforms are performed by democracy. That is, democracy not only take actions on the rules of the constitutions, but also it imposes every law in life. Participation of citizens is very important introducing laws.

Government is one way of expressing beliefs by people in society. Government realizes all its actions by way of members and government elected by themselves. Beliefs wanted by people are done via the democracy. Democracy comes into life by the understandings of elections, referendums, debates and Private Volunteer Organizations.

As far as democracy is concerned people are considered to be the basement of law-bound state. Government defends people's freedom and segregation of citizens in society.

Constitution stresses on the prevention of illegal crimes and actions which are done by state body representatives. Supremacy of laws is the foundation of law-bound state. It controls every group to take action legally.

Supremacy of law in society gives the chance to function all spheres legally.

Apparently, in the formation of a law-bound state and activities, the role of supremacy of law is very crucial. That is, Deputies must take all citizens' beliefs into account while making laws. Because, the laws adopted by deputies have high power in life.

Executive state bodies of the government try their best to impose the laws on life and take measurement on eliminating the difficulties, state bodies can do legal actions on the basis of regulations. All the documents must be suitable for the norms of law.

Subdivision of the government is one important aspect of a democratic state. The unique state government divides into branches and do actions; in fact, it is under one government. This helps the state to control every field skillfully. State organizations can control each other democratically thereby preventing priorities of one type of the state body. It is very beneficial to citizens.

Uniting of these three types of the government is not good for society, it violate the supremacy of the law in society and deprives citizen's freedom.

The relegation of the state government is comprehensive. It is a functional principle. It is ever-activating mechanism, not a non-moving system.

This mechanism unites complex compromises and judicial system which means it helps to prevent frictions between groups in society.

To sum up, Supremacy of opinion varieties multi-party as well as non-government organization is foremost aspect of civil society development. Supremacy of laws is the judicial basis of forming government relegation and democratic reforms.

The main meaning of the principle is that three branches of the unique government-judicial executives and court-take actions on the basis of the constitution articles and don't interfere in one another's affairs.

This subdivision of the government enables the citizens to be legal contact with state body representatives. Citizens know that state body executives are taking actions on the principles of the constitutions. Hence, people control over activities of state bodies. Government organizations are responsible to the people.

The History of subdivision of the government theory dates back to the distant past. But formation on the system so-called form was in XVII–XVIII in burgeois revolution.

The idea on the limitations of state bodies activities was discovered by ancient politicians — Pluto, Aristotle, Polibious and Lickury.

The founders of the classic traditional form of the subdivisions of the government are John Lock and Montesko. According to Lock, relegation of the government into judicial, executive and federal types is the best way of providing human

rights. Every state body obeys judicial system, because it is the highest office which can set up laws. As for Montesko, he discovered the education of relegation and subdivision of the

state bodies. According to his theory, government must consist of judicial, executive and court system being independent from each other, not a unique state government.

Reference:

1. Сўрўҳ В. М. Теория государства и права. - Москва.: «Юстицинформ». 2001. — 399 с
2. Бобоев Х. Б., Саидов А. Ўзбекистон Республикаси Конституциясини ўрганиш. — Тошкент.: «Ўзбекистон». 2001. — 111 б
3. Миллий истиқлол ғояси: асосий тушунча ва тамойиллар. - Тошкент.: «Ўзбекистон». 2000.
4. Чудаков М. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — Киев.: «Новое знание». 2001. 106–107 с
5. Каримов. И. А. Ўзбекистон буюк келажак сари. - Тошкент.: «Ўзбекистон». 1999. — 126 б.
6. Одилқориев. Х. Конституция ва фуқаролик жамияти. - Тошкент.: «Шарқ». 2002. 70-бет.

Improving of legal bases of environmental authorities of civil society institutions: the experience of the Republic of Uzbekistan

Сафаров Джахонгир Исмоилович, кандидат юридических наук, преподаватель;

Рузиев Зафар Райимович, кандидат юридических наук, соискатель

Ташкентский государственный юридический институт (Узбекистан)

Safarov Djakhongir Ismoilovich,

Ruziev Zafar Rayimovich

PhD of Law, researchers of Tashkent State Law University

During the years of independence Uzbekistan, created a strong political, legislative and institutional foundations for successful solution of questions regarding protection of the environment. After independence, Uzbekistan has repeatedly confirmed its commitment to environmental security and sustainable development, signed the outcome documents on UN Conference about Environment and Development (Rio 92) join to the most important international conventions regarding climate change, desertification and maintenance of biodiversity, for the Prohibition of hostile use of a means of influence at the environment.

In particular, in 1993 Republic of Uzbekistan join to the outline UN Convention on climate change, the Vienna Convention for the protection of the Ozone Layer, the Montreal protocol on substances that deplete the Ozone Layer, in 1995 acceded to the Convention on biological diversity and ratified the Convention protection of the world cultural and natural heritage, the Basel Convention on the control of trans- boundary movements of hazardous wastes and their disposal, the energy charter treaty. In 1998 acceded to the Convention on the preservations of migratory species of wild animals, and ratified the London and Copenhagen amendments to the Montreal protocol on substances that deplete the Ozone Layer, in 1999 became a party to CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna) on the trade in wild animal species, and has ratified the Kyoto protocol to the UN outline Convention on climate change.

Also in 2001, Uzbekistan joined the Convention on wetlands of international importance especially as waterfowl inhabitants, in 2003 acceded to the agreement on the Conservation of protection African -Eurasian Migratory waterfowl birds, in 2007 joined Conventions pits on the protection and use of Trans- boundary watercourses and international lakes, and the non-navigational usage of international watercourses, etc.

Environmental protection and rational use of natural resources is one of the most important elements of the state environmental policy, which suggest the achievement of sustainable development based on the harmonization of environmental and economic opportunities, and also improving the legal framework of environmental legal relations.

Conditions of formation of civil society, becomes important improvement of the legal status of its institutions, increasing its role in the solution of environmental problems. For example, in Uzbekistan, the number of citizens' assemblies and branches of self-government - makhallas constitute more than 10,000, and there are more than 5,100 non-state, public organizations in various areas of activity, including children, school, women, legal, environmental, educational, mass media and others. More than 100 independent non-commercials organizations engaged to solve problems in environmental and public health issues.

Necessary to note that during the years of independence the country has gained significantly experience in solving environmental problems and overcome their negative conse-

quences and efforts with participation of public associations and institutions of civil society and the public. Great practical importance is the establishment of the Ecological Movement of Uzbekistan, August 2, 2008 and the adoption of the Law of the Republic of Uzbekistan "On introduction amendments and additions to some legislative acts of the Republic of Uzbekistan due to improvement of electoral legislation" from 25.12.2008.

According to the above Law Ecological Movement of Uzbekistan allocated 15 seats in the Legislative Chamber in Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan, which allows him to have a direct, effective action to improve the legislation in the field of environmental protection and health of population, its strict implementation in the center and locally.

It should be noted that independent non-commercials organizations with environmental oriented play an important role in society, encourage and assist in the realization of advocacy programs to preserve the environment and public health. In this regard, an important role is played by the adoption Law of the Republic Uzbekistan "About Environmental Protection" dated December 27, 2013, aimed at further strengthening of public participation of independent non-commercials organizations in the implementation environmental control and monitoring of the situation in the regions in country environmental protection and public health.

Defining the role and place of independent non-commercials organizations in environmental control system, the establishment of control coordination mechanism, establishment powers environmental independent non-commercials organizations, departmental services and industrial environmental monitoring procedure for exercising their functions in this area contributed, primarily revitalization of environmental independent non-commercials organizations to ensure compliance with the requirements of legislation, government programs in the field of environmental protection.

Considering the importance of the role of environmental legislation in the regulation of ecological problems can be stated that the improvement of the legislative foundations of the institutions of civil society and participation in solving environmental problems is essential.

Based on the above, the following main areas for improvement of legislative bases of civil society participation in environmental issues:

The first trend covers the improvement of legal provisions that ensure the expansion of non-governmental organizations and non-governmental non-commercial organizations.

In order to intensify activity of not state noncommercial organizations are invited to consolidate their environmental rights and powers in a separate rule which will facilitate the identification of gaps in legislation. In particular, it is necessary to expand the scope of their authority as follows: development and implementation of environmental programs, protection of environmental rights and interests of citizens, involving them on voluntary basis to take action for the protection of the environment; perform works on conservation, environmental protection, safe and environmental manage-

ment; participation in organizing the safeguarding of protected natural territories; participation in development and making decisions of government agencies relating to the environment, the implementation of environmental education and environmental culture; conducting scientific research in the field of ecology, to initiate a public environmental expertise and its implementation, the organizing of public hearings; getting timely, complete and accurate information from government agencies and organizations; collaboration with government agencies and international organizations on environmental protection, the right to conclude contracts with them and as defined by legislation in order to perform certain actions on them, participation in preparation of projects of legal acts in the field of environmental protection, participation in the preparation of plans and programs relating to the environment; apply to court claims for compensation for damage caused by violation of environmental legislation natural environment as well as individuals health, ownerships of physical property, and (or) legal entities; require administrative or judicial suspension or restriction of economic and other legal entities and individuals, negatively influencing on the environment and human health, as well as decisions on the placement or construction of environmentally hazardous facilities, installations, facilities and other facilities, the creation of funds for preservation of the environment, etc.

The second trend involves the expansion of environmental powers the most important institution of civil society - governments, which is important in providing citizens' environmental rights.

Thus, the Law the Republic Uzbekistan "About self-government institutions of citizens" (new edition) from 22.04.2013, the government authorities for fixed more than 30 major powers. Although above Act stipulates the procedure implementation of self-government agencies of public control, environmental legislation does not envisage citizens' self as the subject of public environmental monitoring and public environmental review. On this basis, it is proposed to authorize right of self-government public environmental control and public ecological expertise that will promote effective solution local environmental problems in their respective territories. This is due to the fact that self-government bodies for a long time are the main institution, rallying citizens in solving local environmental ecological problems. Moreover, it will serve as additional guarantee realization of human rights in this area.

Also, seems appropriate to empower the citizens' self-right application of administrative punishment in the form penalty for number of environmental administrative offenses committed in the corresponding territories. It will also foster and promote their activities and will strengthen the material base of self-government bodies in due to the fact that part of money collected will be sent to the account of the relevant body of self-government of citizens. It should be noted that the identification and suppression of these offenses by public authorities not efficient enough, as a result in increased latency of these offenses that entail negative consequences for

society. Based on the above, we consider reasonable to expand the powers of self-government in the field of ecology, transfer them to the right holding public environmental control and public environmental expertise, as well as the right to use the administrative penalty for some environmental administrative offense.

The third trend involves strengthening mechanisms, guaranteeing citizens and non-profit organizations the right to obtain environmental information, as one of the most important elements of civil society is complete guaranteed right to receive information. Important in the realization of the right to freely and easily access and use information, in particular in ecological character, was the adoption by laws "About principles and guarantees of the freedom of information" "About guarantees and freedom of access to information", "About Informatization", etc. It seems that in order to ensure the rights of citizens to environmental information

and the improvement of existing mechanisms, it is appropriate to fix a separate environmental legislation content of the environmental information and to determine the responsibility of public authorities for providing complete and reliable environmental information.

In conclusion we would like to note that the civil institutions today are becoming an important factor in the protection of democratic values, human rights, freedoms and legitimate interests of the people and create conditions for improving the social, social-economic activity and legal culture of citizens and contribute to the maintaining the balance interests in society. Proceeding from this, the participation of civil society in the right application of environmental legislation will effective basis to prevent offenses in ecology, ensure improvement ecological and legal culture of people through active participation in their efforts to ensure environmental protection.

Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и субъектами РФ в сфере управления государственной собственностью

Султанова Эльвира Рашитовна, преподаватель

Уральская государственная юридическая академия, Уфимский филиал (Башкортостан)

Говоря о разграничении полномочий в сфере управления государственной собственностью, прежде всего, необходимо определить, что же такое государственная собственность и как закон регламентирует данный правовой институт.

Право государственной собственности относится к праву публичной собственности, поскольку ее субъектами являются публично-правовые образования — государство и государственные образования [1. с. 70].

Гражданский Кодекс Российской Федерации в ст. 214 (п. 1 и 2) части 1 определяет государственную собственность как имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), а также имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации — республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам. Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

Субъектами государственной собственности выступают:

- народ Российской Федерации, осуществляющий право и полномочия собственности непосредственно или делегируя их органам управления;
- государство в лице уполномоченных органов государственной власти, федерации и ее субъектов;
- государственные организации и учреждения, наделенные правами собственности (управления собственностью)

со стороны государства и от его имени.

В независимости от субъекта государственной собственности, Гражданский кодекс Российской Федерации, определяет право собственности через триаду полномочий собственника: собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

В то же время, управление государственной собственностью, так же основанное на триаде правомочий собственника, имеет некоторую специфику, а именно: осуществляется системой федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство Российской Федерации, министерства, государственные комитеты, агентства, и другие уполномоченные правительством специальные органы и государственные представители в акционерных обществах с государственным капиталом и т. д.

Полномочия каждого исполнительного органа обуславливаются, в том числе, целями и задачами управления государственной собственностью, его четко определенными функциями, а так же объектами государственного имущества, и конечно же организационно-правовой формой предприятий.

В узком смысле управление государственной собственностью — это осуществление уполномоченными государственными органами с помощью механизма управления правомочий владения, пользования и распоряжения государственной собственностью.

Само по себе управление собственностью — процесс во многом экономический и зачастую он далек от права, но не стоит забывать, что государство должно всегда дей-

ствовать в рамках права, в особенности в вопросах государственной собственности.

На сегодняшний день можно говорить о том, что государственная собственность управляется неэффективно, а регулирование данных процессов рассеяно по различным нормативным актам, чаще всего подзаконным.

Государственная и муниципальная собственность делятся на три группы:

- Государственная федеральная собственность (собственность Российской Федерации);

- Государственная собственность субъектов Российской Федерации (субфедеральная собственность);

- Муниципальная собственность, находящаяся в ведении местных органов управления.

Специфика государственной собственности заключается в том, что она непосредственно связана с осуществлением политической власти, которую поддерживают армия, полиция, другие силовые структуры, правовая система.

В соответствии с п. «г» ст. 72 Конституции РФ вопросы разграничения государственной собственности относятся к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. В п. «д» ст. 71 определено, что в ведении РФ находится федеральная собственность и управление ею. Именно Российская Федерация определяет, какие объекты государственной собственности относятся к федеральной собственности и как она управляется.

Все государственное имущество, за исключением прямо определенного в качестве муниципальной собственности, считается федеральным.

Последнее разделено на федеральное имущество и имущество, которое может быть передано в собственность субъектов Российской Федерации.

В свою очередь субъект федерации вправе передавать находящиеся в его собственности объекты в муниципальную собственность.

Говоря о проблеме совершенствования правового регулирования предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, следует отметить, что выполнение задач обеспечения в нашей стране свободы и демократии связано с необходимостью укрепления механизмов властвования в рамках права [2. с. 4].

Исследуя данную тему, не следует забывать, что Российская Федерация представляет собой федеративное государство, вследствие чего в ее правовой системе одно из первых мест отводится правовому положению субъектов Федерации.

Государственная собственность является основой экономической самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении вопросов, отнесенных к их компетенции Конституцией РФ и действующим законодательством. При этом территориальная организация таких субъектов Российской Федерации как края (области) с входящими в их состав автономными округами предполагает значительные особенности как в механизме разграничения государственной собственности и доходов

от нее, так и в управлении объектами государственной собственности [3. с. 4].

В то же время, государственная собственность, а самое главное, ее эффективное использование имеет важнейшее значение для обеспечения стабильности бюджетов субъектов Федерации. Организация государственной власти в федеративном государстве предполагает, что федерация обладает основными полномочиями по разграничению как предметов ведения и полномочия, так и налоговых доходов, составляющих основу бюджетов всех уровней. Требования минимальной бюджетной обеспеченности обуславливает необходимость наличия у субъектов Федерации собственных источников доходов, обеспечивающих минимально необходимые расходы их бюджетов. Но распределение бюджетных налоговых доходов в Российской Федерации никогда не было справедливым. Если существенная часть расходных статей часто перекладывается на бюджеты регионов, то распределение налоговых доходов остается в соотношении 60/40 в пользу Федерации. В этой связи эффективное управление государственной собственностью субъекта Федерации, приводящее к повышению доходов бюджета, приобретает все большее значение. Вместе с тем, перераспределение властных полномочий между федеральным и региональным уровнями государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, рассматриваемое в комплексе, предполагает необходимость передачи соответствующим органам власти не только полномочий, но и имущества, необходимого для их реализации [3. с. 4].

Тем самым, государство, делегируя часть собственности и соответственно управление ее, пытается, как можно более рационально распорядиться средствами бюджета, преумножить их. В последнее время законодатель начал задумываться о новых формах и способах этого преумножения и одним из вариантов является государственно-частное партнерство.

В настоящее время, финансовые обязательства государства в развитии социально-экономических сфер очень быстро растут, поскольку данные отрасли являются капиталоемкими и низкоприбыльными, а государственный бюджет не в состоянии самостоятельно обеспечивать поддержку этих отраслей.

В этой ситуации разумно привлекать средства из частного сектора. Такой симбиоз может быть полезен для обеих сторон. Бизнесу удобно, что государство оплачивает вложения инвестора в рассрочку. В этом случае возврат инвестиций осуществляется за счёт налоговых поступлений государства с учётом оговорённого ранее процента. К тому же, инвестор может вернуть свои средства за счёт взимания платы потребителей той или иной услуги. И, наконец, можно совместить оба способа возврата денег — частично из госбюджета, частично за счёт оплаты потребителями услуг. Такое взаимодействие частного и государственного капиталов носит название государственно-частное партнёрство [4. с. 14].

Государственно-частное партнёрство это такое взаимодействие сторон, при котором, государство привлекает частный бизнес в проекты, важные с социальной точки зрения для региона или страны в целом.

Государственно-частное партнёрство позволяет государству:

- при сохранении объекта в общественной собственности передавать его во владение и пользование частному сектору на возвратной основе при соблюдении строгого контроля за деятельностью частной компании;

- переложить функции строительства, эксплуатации, содержания объектов общественной собственности, в первую очередь в сфере производственной и социальной инфраструктуры, на частный сектор;

- обеспечить техническое и технологическое развитие государственных и муниципальных производств, объектов и услуг;

- создать условия и предпосылки для эффективного функционирования производственных объектов, находящихся в общественной собственности, оптимального управления ими, рациональной эксплуатации природных ресурсов, защиты окружающей среды;

- прерывать действие контракта в случае нарушения частной компанией его условий и положений, возвращать объект в государственное управление или передавать его другому хозяйствующему субъекту;

- более полно реализовывать принципы социальной справедливости при оптимизации государственного вмешательства в экономику;

- формировать конкурентные рынки в сфере отдельных сегментов государственной и муниципальной собственности;

- получать дополнительные платежи в бюджеты всех уровней [5. с. 15].

В настоящее время законодательная база для государственно-частного партнерства имеется, но требуется активная ее доработка, прежде всего на федеральном уровне, поскольку на региональном уровне в ряде субъектов Российской Федерации существуют подобные законы, но они разрозненны.

К сожалению, на данный момент потребность в государственно-частном партнерстве со стороны государственных органов носит декларативный характер [5. с. 15]. Однако, автор считает, что данная форма управления государственной собственностью является одной из наиболее приоритетных на сегодняшний день, а потому, требующей законодательной доработки и внедрения на практике. Это позволит экономике Российской Федерации выйти на качественно новый уровень.

Подводя итог, хочется отметить, что все основные способы регулирования и управления государственной собственностью в общем и целом отработаны точно. Однако, на современном этапе развития Российской Федерации, нашему государству требуется новый способ управления государственной собственностью и им может стать государственно-частное партнёрство. При условии доработки законодательной базы в данной области, а так же учитывая результаты апробации данного правового института на практике в ряде регионов нашего государства.

Литература:

1. Ахметьянова, З. А. Вещное право: учебник. М.: Статут, 2011. 360 с.
2. Московская, П. Г. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в экономической сфере (на примере Приволжского федерального округа): автореф. дисс.... канд. юрид. наук. — М., 2004
3. Кулешов, Е. В. Управление государственной собственностью в сложносоставных субъектах РФ: Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.14: Москва, 2004 190 с.
4. Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России: Аналитический доклад. М.: Институт экономики РАН, Национальный инвестиционный совет, 2006.
5. Барьеры развития механизма ГЧП в России. — М.; НПФ «Экспертный институт», 2010

Правовые основы реализации национальной политики в Краснодарском крае

Чунихина Татьяна Николаевна, кандидат политических наук, доцент;

Даветлидзе Георгий Гивиевич, кандидат исторических наук, доцент

Кубанский государственный технологический университет (г. Краснодар)

Новым важнейшим программным документом, определяющим национальную политику государства на многие годы вперед, стала принятая 19 декабря 2012 года Стратегия государственной национальной по-

литики Российской Федерации на период до 2025 года [1]. Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России,

сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, конституционных прав и свобод граждан.

Многообразие национального (этнического) состава и религиозной принадлежности населения России, исторический опыт межкультурного и межрелигиозного взаимодействия, сохранение и развитие традиций проживающих на ее территории народов являются общим достоянием российской нации, служат фактором укрепления российской государственности, определяют состояние и позитивный вектор дальнейшего развития межнациональных отношений в Российской Федерации.

Среди целей государственной национальной политики Российской Федерации указаны: сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России; гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений; обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств.

Реализация национальной политики осуществляется различными способами. Определяющими среди них являются правовые и политические средства. К правовым способам реализации национальной политики относится законодательная, юридическая и правоприменительная практика органов государственной власти по правовому регулированию сферы этнонациональных отношений. Ее основные функции состоят, по мнению Р.Р. Бженникова, во-первых, в создании институциональных правовых условий реализации принципов равноправия наций, во-вторых, в свободе выражения и реализации их творческого потенциала, этнических и конфессиональных особенностей, культурного своеобразия, в-третьих, в обеспечении справедливости социальных и политических притязаний [2]. К политическим способам решения национального вопроса относится деятельность государственной власти, органов общественного самоуправления, общественных организаций по созданию системы политических институтов, позволяющих осуществлять трансляцию этнонациональных интересов от гражданского общества к государству. В целом функционирование политики и права как средств решения национального вопроса в правовом государстве осуществляется в рамках политического процесса, где нации выступают в качестве субъектов национальной политики, а не только в качестве ее объектов.

Краснодарский край отличается высокой степенью этнокультурного многообразия. В нем проживают представители более 124 этнических общностей. Наиболее многочисленными этническими группами являются русские, составляющие 86,6 % численности населения края, армяне — 5,4 %, украинцы — 2,6 %, белорусы — 0,5 %, татары — 0,5 %, греки — 0,5 %, грузины — 0,4 %, немцы — 0,4 %, адыгейцы — 0,3 %, казаки — 0,3 %, турки — 0,3 %, азербайджанцы — 0,2 %, цыгане — 0,2 %, молдаване — 0,1 %, курды — 0,1 % [3]. Остальные народы численно

составляют менее 0,1 %, однако имеют свои национально-культурные центры и активно взаимодействуют с региональными властями. Особое место среди этнических групп занимают адыги-шапсуги, так как официально признаны коренным малочисленным народом, о чем свидетельствует запись в Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации [4].

Администрацией Краснодарского края была разработана долгосрочная целевая программа «Сохранение и воссоздание объектов культурного наследия культового назначения и поддержка социально ориентированных религиозных организаций в Краснодарском крае на 2012–2016 годы» [5]. Среди целей и задач данной программы указаны: сохранение, использование, популяризация объектов культурного наследия культового назначения (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Краснодарского края; оказание государственной поддержки социально ориентированным религиозным организациям и деятельности общественных объединений в осуществлении общественно полезных программ; содействие духовному развитию личности.

В Программе отмечается особая роль православия в истории России, что обуславливает необходимо признания проблемы становления и развития духовности, нравственности, культуры. Одной из приоритетных задач в развитии субъекта авторы программы называют восстановление вековых традиций казачества в Краснодарском крае.

Реализация программы должна способствовать поднятию духовно-нравственного уровня населения и сохранению конфессиональной стабильности в крае.

Мероприятиями, реализуемыми в рамках данной программы являются: предоставление грантов общественным объединениям для реализации собственных общественно полезных программ; оказание государственной поддержки социально ориентированным религиозным организациям в форме финансирования в целях осуществления ими мероприятий следующих видов деятельности: социальная поддержка и защита граждан, охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в т. ч. зданий, сооружений и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное значение, и мест захоронений); профилактика социально опасных форм поведения граждан; благотворительная деятельность; деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества; деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни; деятельность в области улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта с содействием указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности; деятельность, направленная на развитие духовно-нравственного воспитания, возрождение духовно-моральных

норм, в том числе путем создания и функционирования объектов, обеспечивающих процесс духовно-нравственного воспитания, деятельность в области патриотического воспитания граждан, развитие и поддержка детского и молодежного общественного движения, укрепление межнациональных, межэтнических и межконфессиональных отношений.

Если мероприятия программы будут профинансированы в полном объеме, то с 2012 по 2016 годы 16 религиозных организаций получат субсидии на ремонтно-реставрационные работы, в ходе которых будут воссозданы, отремонтированы и отреставрированы 16 объектов культурного наследия культового назначения, 14 общественных организаций смогут получить субсидии на осуществление общественно полезных программ, в ходе реализации которых охват населения Краснодарского края составит порядка 62000 человек, не менее 4 социально ориентированных религиозных организаций получат государственную поддержку на осуществление ими определенных видов деятельности с охватом порядка 2500 человек населения Краснодарского края.

Ожидаемыми результатами программы должны стать: формирование механизма партнерских отношений между администрацией Краснодарского края и некоммерческими организациями (общественными объединениями и религиозными организациями), занимающими активную позицию в общественной жизни региона; активизация культурно-просветительской работы в области духовно-нравственного и патриотического воспитания населения; активное участие в осуществлении государственной политики в области поддержки социально ориентированных религиозных организаций и содействии развитию институтов гражданского общества.

Практика регулирования национальных отношений активно реализовывалась и ранее. Краевые программы, направленные на гармонизацию межнациональных отношений принимались в 2005, 2006, 2007, 2008 годах. Так, в рамках долгосрочной краевой целевой программы «Гармонизация межнациональных отношений и развитие национальных культур в Краснодарском крае» на 2010–2012 годы были проведены: краевые фестивали национальных культур «Венок дружбы народов Кубани», татарской, армянской, белорусской, польской, греческой, украинской, немецкой, ассирийской культуры на Кубани; семинар для представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления по вопросам взаимодействия с национально-культурными объединениями (Туапсинский район); еврейский национальный праздник «Ханука»; русское национально-культурное фольклорное мероприятие; фестиваль адыгской (черкесской) культуры на Кубани «Пусть не гаснет огонь нартов»; фестиваль славянской культуры «Славянская зима»; в краевой газете «Кубанские новости» опубликованы пять вкладышей «Кубань наш общий дом», popularизирующих позитивное взаимодействие органов государственной власти и гражданского общества в сфере

межэтнических отношений; на интернет-ресурсах были размещены информационные материалы, popularизирующие информацию о деятельности администрации Краснодарского края по гармонизации межнациональных отношений [6].

В Краснодарском крае активно поддерживается традиционная народная культура. Так, в Законе Краснодарского края «О культуре» обозначен один из принципов национальной политики: «возрождение и сохранение культурного наследия народов и этнических групп, проживающих на территории Краснодарского края, признание его ценностей и проявление уважения к нему» [7].

В крае действует специальный закон «О государственной политике в сфере сохранения и развития традиционной народной культуры в Краснодарском крае» [8]. Закон обеспечивает защиту прав граждан на культурную деятельность и потребление культурных благ в области традиционной народной культуры, создает правовые гарантии сохранения исторически сложившейся системы традиционной народной культуры и ее развития, гарантии для деятельности граждан и объединений, этнических общностей, проживающих на территории Краснодарского края, в области любительского народного творчества, народных ремесел и промыслов, а также деятельности по созданию, освоению, изучению, сохранению, распространению материальных и нематериальных составляющих традиционной народной культуры. В этом акте дается определение традиционной народной культуры как совокупности присущих социальной группе отличительных духовных, материальных, интеллектуальных и эмоциональных ценностей и признаков, являющихся отражением культурной и национальной самобытности общества, охватывающей образ жизни, устные традиции и формы выражения, включая нормы и правила общения, поведения, верования, обычаи, обряды, празднества, фольклор, традиционные ремесла, художественные промыслы, декоративно-прикладное искусство, исполнительские искусства, а также связанные с ними инструменты, предметы быта, артефакты, произведения народного творчества. Также характеризуется старожильческая традиционная народная культура как культура кубанского казачества.

Основные направления государственной политики в сфере сохранения и развития традиционной народной культуры в Краснодарском крае сводятся к: стимулированию и поддержке творческой деятельности носителей традиций народной культуры; созданию условий для занятий художественными ремеслами и промыслами, другими видами творчества в сфере традиционной народной культуры; развитию сети государственных организаций, осуществляющих деятельность в области традиционной народной культуры; стимулированию развития сети и поддержки муниципальных и негосударственных организаций, осуществляющих деятельность в этой области; содействию формированию рынка культурных индустрий и туризма; сотрудничеству с общественными и религиоз-

ными объединениями, Кубанским войсковым казачьим обществом в области традиционной народной культуры.

К институциональным факторам, воздействующим на этнополитическую ситуацию в субъекте Федерации, кроме государственной национальной политики, относятся также различные этноориентированные организации, ставящие своей целью защиту интересов этносов, проживающих в Краснодарском крае.

В Краснодаре в 1992 году была создана краевая общественная организация «Центр национальных культур». Инициаторами образования этой структуры стали восемь национально-культурных общественных объединений, депутаты Городского совета, краевая администрация. Целью деятельности этой общественной организации является поддержание эффективной работы национальных общественно-культурных объединений в сохранении и пропаганде национальных культур народов, населяющих Краснодарский край, а так же в развитии межкультурного диалога и укреплении межнационального мира и согласия. Председатель ККОО ЦНК является членом Координационного Совета при губернаторе Краснодарского края, членом Общественного Совета при Главном управлении внутренних дел Краснодарского края.

На сегодняшний день в Министерстве юстиции Российской Федерации зарегистрированы [9] 28 национально-культурных автономий, из них 21 обладает статусом местной организации и 7 — региональным, а также 467 некоммерческих организаций в форме казачьих обществ [10]. Так, местными общественными организациями являются Геленджикская городская общественная организация «Национально-культурная автономия греков», Городская общественная организация — Татарская национально-культурная автономия г. Сочи, Краснодарская Городская Общественная Организация «Краснодарская городская цыганская национально-культурная автономия», «Армавирская городская немецкая национально-культурная автономия», «Краснодарская городская белорусская национально-культурная автономия», «Краснодарская городская еврейская национально-культурная автономия», Краснодарская городская немецкая национально-культурная автономия. Региональными организациями являются Краснодарская краевая еврейская национально-культурная автономия, Региональная национально-культурная автономия греков Краснодарского края, Краснодарская краевая белорусская национально-культурная автономия «Белорусы Кубани», «Краснодарская краевая корейская национально-культурная автономия», Краснодарская краевая курдская национально-культурная автономия «Мидия», Краснодарская

краевая немецкая национально-культурная автономия» и другие.

Введение и активное использование института национально-культурной автономии в практику федерализма должно сделать федеральные отношения более мобильными, гибкими, отвечающими интересам этнических меньшинств. В отличие от общественных объединений, национальных культурных центров и землячеств, национально-культурные объединения выдвигают на первый план уже не осуществление культурно-просветительских задач, а координацию усилий различных национальных обществ по развитию национальной культуры и национального самосознания народа, защита его прав и т.д.

Так, в соответствии с Уставом Федеральной национально-культурной автономии греков России основными видами деятельности этой организации являются: издание газет, журналов и периодических публикаций; рекламная деятельность; производство, прокат и показ фильмов; деятельность в области искусства. Автономия для достижения своих целей имеет право обращаться в органы государственной и муниципальной власти, представляя свои национально-культурные интересы; создавать СМИ, получать и распространять информацию на греческом языке; сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям; следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла; создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование; участвовать в деятельности международных неправительственных организаций; устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств [11].

Каждый регион России является уникальным, имеющим свою неповторимую этнокультурную специфику. Это означает, что не существует и единого для всех регионов рецепта решения проблем. Модель национальной политики, направленная на поддержку и развитие культуры различных этнических групп, развитие межнационального сотрудничества, поддержку этноориентированных организаций, последовательно проводимая в Краснодарском крае, способствует повышению престижа этнической идентичности народов, проживающих в крае. Политическая история свидетельствует, что только политика, основанная на праве и поддержке традиционных ценностей, способна обеспечить сплоченность наций и народностей в стране и прочность государственного устройства.

Литература:

1. О Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.: Указ Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666 // Собрание законодательства Российской Федерации от 2012 г. — № 52. — ст. 7477
2. Бжеников, Р. Р. Национальный вопрос в России: институционально-правовой анализ: институционально-правовой анализ: дис.... канд. юрид. наук: 23.00.02 Ростов н/Д, 2006

3. На основании данных Всероссийской переписи населения 2010 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения 17 марта 2014 г.)
4. О Едином перечне коренных малочисленных народов РФ: Постановление Правительства РФ от 24.03.2000 г. №255 (с изм. и доп. от 30.09.2000 г., 13.10.2008 г., 18.05.2010 г., 17.06.2010 г., 2.09.2010 г., 26.12.2011 г.) // Российская газета. — 2000. — 5 апреля. — №66
5. Об утверждении долгосрочной краевой целевой программы «Сохранение и воссоздание объектов культурного наследия культового назначения и поддержка социально ориентированных религиозных организаций в Краснодарском крае на 2012–2016 гг».: Постановление Главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 30.06.2011 г. №663 (в ред. от 19.04.2012 г. №433, от 28.08.2012 г. №987, от 23.11.2012 г. №1425)
6. Доклад о выполнении программных мероприятий долгосрочной краевой целевой программы «Гармонизация межнациональных отношений и развитие национальных культур в Краснодарском крае» на 2010–2012 гг. и эффективности использования финансовых средств в 2012 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.krasnodar.ru> (дата обращения 15 марта 2014 г.)
7. О культуре: Закон Краснодарского края от 3.11. 2000 г. №325-КЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru/36900328/> (дата обращения 2 февраля 2014 г.)
8. О государственной политике в сфере сохранения и развития традиционной народной культуры в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 28.06.2007 г. №1264-КЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://kultura.kubangov.ru> (дата обращения 2 марта 2014 г.)
9. URL: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx> (дата обращения 20 февраля 2014 г.)
10. Например: Вышестеблиевское хуторское казачье общество Темрюкского районного казачьего общества Таманского казачьего отдела Кубанского войскового казачьего общества; Новопокровское хуторское казачье общество и другие
11. URL: <http://agoor.ru/about-us/ustav.html> (дата обращения 19 марта 2014 г.)

4. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Некоторые проблемы правового регулирования муниципально-правового статуса межселенных территорий

Полякова Анжела Игоревна, магистрант
Саратовская государственная юридическая академия

Статья посвящена понятию межселенных территорий как новому правовому явлению в российской действительности. Представлен анализ основных проблем, связанных с введением межселенных территорий. В статье рассмотрены как явные противоречия, так и проблемы, носящие латентный характер. Особое внимание уделено Кабардино-Балкарской Республике и Ханты-Мансийскому автономному округу, как субъектам РФ, где трудности, связанные с межселенными территориями, проявились наиболее остро. На основе проведенного исследования автором делается вывод о необходимости гармонизации законодательства в данной сфере.

Ключевые слова: территориальные основы, межселенные территории, зонирование земель, Ханты-Мансийский автономный округ, Кабардино-Балкарская Республика.

Среди нововведений Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (далее Закон 2003 года) в отношении территориальной организации местного самоуправления необходимо отметить появление понятия «межселенных территорий». Указанный Федеральный закон действует достаточно длительное время, поэтому уже возможно провести анализ практики реализации данного понятия и определить положительные и негативные последствия выделения на карте Российской Федерации межселенных территорий.

Согласно Федеральному закону межселенные территории могут возникать на территориях с низкой плотностью сельского населения и на территориях упраздняемых поселений. В 2007 году Конституционный Суд РФ вынес определение, по которому «выделение межселенных территорий допускается только на территориях с низкой плотностью населения» [2].

Территории с низкой плотностью населения представлены в распоряжении Правительства РФ, где перечислены 8 субъектов РФ и 131 муниципальный район [3]. Однако после принятия нового закона при территориальной перестройке муниципальных единиц не все субъекты учли этот список, и межселенные территории были созданы в субъектах с обычной или даже высокой плотностью населения (Республика Саха-Якутия, КБР, Республика Бурятия). Появление межселенных территорий в этих субъектах было связано с различными и не всегда понятными целями и причинами, но так или иначе, большинство подобных решений были признаны неправомерными и под-

лежащими отмене. Таким образом, понятие «межселенные территории» стало, в первую очередь, источником возникновения обширной судебной практики.

Важным моментом является тот факт, что законодатель не установил никаких критериев для определения границ межселенных территорий, а именно границ между межселенными территориями и поселениями. Так, в состав поселения входят земли общего пользования, территории традиционного природопользования и т.д., и не представляется возможным определить, где заканчиваются земли поселения и начинаются межселенные территории, кроме как на основе сложившегося общественного мнения. Но общественное мнение достаточно разнообразно и субъективно, поэтому способов законного решения данного вопроса пока нет.

В качестве проблемы можно также выделить отсутствие правового регулирования зонирования межселенных территорий. Зонирование территории заключается в том, чтобы разделить территорию на зоны и определить в пределах каждой зоны правовой режим земельных участков, т.е. порядок их использования и охраны. Практика показывает, что если вопросы градостроительного зонирования территорий проработаны достаточно полно и апробированы при разработке генеральных планов поселений, то вопросы зонирования межселенных территорий в настоящее время не решены вообще. Таким образом, фактически ни для одной из межселенных территорий не установлен правовой режим и условия использования земель, что приводит к трудностям в управлении земельно-имущественным комплексом муниципальных образований, и, самое главное, организации рационального исполь-

зования и охраны сельскохозяйственных угодий [4]. Поэтому межселенные территории в этом случае становятся не только источниками правовых коллизий, но и также могут создавать благоприятную почву для различного рода коррупционных действий.

Достаточно противоречиво выглядит также положение межселенных территорий в субъектах, богатых природными ископаемыми, поскольку зачастую места добычи этих ресурсов располагаются на межселенных территориях. Все доходы с этих территорий в виде местных налогов и др. выплат идут в бюджет муниципального района. Таким образом, поселения, между которыми межселенные территории могли бы быть разграничены, лишаются источника определенной части собственных доходов. Поэтому можно говорить, что межселенные территории, в этом случае, становятся одним из факторов, препятствующих свободному и самостоятельному развитию поселений, в первую очередь сельских, и усугубляют проблему низкой наполняемости бюджетов поселений и проблему современных российских муниципальных финансов в целом.

Кроме того, существуют специфические проблемы, свойственные для конкретных субъектов РФ. Наиболее остро ситуации, связанные с межселенными территориями, проявились в двух субъектах: Ханты-Мансийском автономном округе и Кабардино-Балкарской Республике.

Часть населения Ханты-Мансийского автономного округа составляют коренные народы: ханты и манси. Большинство из них живет тем, что обслуживает обширную территорию традиционного природопользования. На сегодняшний день практически все эти территории имеют статус межселенных. На этих землях располагаются родовые угодья и стойбища. Некоторая часть коренного населения проживает непосредственно на своих угодьях. Раньше это население имело прописку по образцу: деревня такая-то, стойбище. Сейчас федеральные службы требуют регистрацию с указанием улицы и дома. Так как на территории угодий нет улиц и тем более домов, то население, проживающее там, не имеет на сегодняшний день регистрации по месту жительства. Поэтому население лишается всех социальных гарантий, таких как, права на материнский капитал и других социальных выплат.

Кроме того, компании, ведущие свои разработки на территории угодий, заключают договор с хозяином угодий. До нового закона муниципальные органы поселения, в состав которого входило угодье, являлись третьей стороной при подписании договора. Сейчас они такого права лишены, поэтому не могут отстаивать интересы коренного населения в этих ситуациях. Этим зачастую пользуются недобросовестные компании или посредники, адвокаты, которые занимаются подписанием договора от имени хозяина угодий. Преследуя свои корыстные цели, они не учитывают потребностей и интересов коренных народов, вследствие чего разрушается весь уклад жизни населения.

Поскольку на межселенных территориях проживают только коренные народы, а полномочия по решению вопросов, касающихся этих народов, находятся на федеральном и региональном уровнях, то фактически проблемы, возникающие на этих территориях должны на этих уровнях и решаться и этими вопросами должен заниматься окружной Департамент по вопросам малочисленных народов севера. Однако в департаменте не хватает ни рук, ни времени, чтобы охватить всю огромную площадь межселенных территорий. В итоге, практически все проблемы коренного населения вынуждены решать поселения, хотя не обладают для этого ни полномочиями, ни финансовой поддержкой для этого. Поэтому выходом из сложившейся ситуации может быть либо создание подразделений департамента на местах, либо делегирование полномочий по работе с коренным населением поселениям [5].

Еще один субъект, где создание межселенных территорий стало поводом для споров и разбирательств — Кабардино-Балкарская Республика. В 2005 году республиканские власти в своем законодательстве об административно-территориальном устройстве и границах муниципальных образований выделили наличие на территории субъекта межселенных территорий, несмотря на то, что субъект включен в список территорий с высокой плотностью сельского населения.

Недовольны граждане поселений, от которых отделили сельскохозяйственные земли, придав им статус межселенных территорий, обратились в Конституционный суд Российской Федерации, который в 2007 году вынес 2 определения [6], где признал незаконность создания в Республике межселенных территорий. Представители поселений предлагали разделить спорные территории между муниципальными образованиями, чтобы население, проживающее там, на полных правах могло пользоваться этими землями, а доходы от использования земель шли в бюджеты поселений.

По истечении нескольких лет после вынесения определений Конституционного Суда РФ межселенные территории, как понятие, в Республике были упразднены, малая часть этих земель была распределена между поселениями, а оставшиеся в 2011 году законом республики были наделены статусом отгонных пастбищ и определены в государственную собственность республики. Таким образом, фактически, эти территории не распределены между поселениями и находятся в «подвешенном состоянии». Кроме того, проблема осложняется историческими разногласиями по поводу распределения территорий между разными народами и это придает конфликту уже национальный оттенок, что создает дополнительные трудности в поиске выхода из данной ситуации.

Безусловно, нельзя говорить о межселенных территориях только в отрицательном ключе. Так, межселенные территории, если отменить для них критерий плотности населения и считать их только территориями, не входящими в состав поселения, могли бы стать эффективным

инструментом решения проблемы в Кабардино-Балкарской Республике. Кроме того, понятие межселенных территорий является одним из элементов процессов упразднения и образования поселений, придавая территориальной структуре местного самоуправления более динамичный характер. Хотя и этот аспект также требует более детального и тщательного анализа.

Подводя итог, можно сделать вывод, что законодатель выделил межселенные территории как особый вид территориальной организации местного самоуправления, при этом, не определив особенности комплексного управления подобными территориями. При определении границ муниципальных образований в многонациональных субъектах России необходимо учитывать различные факторы, в том числе национальный фактор в реализации принципов территориальной организации местного самоуправления. Недостаточная определенность содержания

понятий «территория муниципальных образований», «межселенные территории», их многозначное использование, а нередко и чрезмерно расширительное толкование серьезно затрудняют использование этих категорий на практике.

Существующие в Законе от 2003 года требования к установлению границ муниципальных образований и выделению межселенных территорий обладают высокой степенью обобщения и требуют от федерального законодателя своей конкретизации применительно к различным особенностям субъектов Российской Федерации [7,23]. Таким образом, думается, что имеется необходимость привести законодательство о местном самоуправлении, о территориальной организации местного самоуправления, в том числе Земельный кодекс РФ, в соответствие друг с другом и таким образом, гармонизировать нормы права в отношении межселенных территорий.

Литература:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 06 окт. 2003 года № 131 — ФЗ // Собрание законодательства. — 2003. — 06 окт. — № 40, ст. 3822
2. Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 № 171-О-П // «Российская газета», № 105, 19.05.2007
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р // «Российская газета», N 114, 02.06.2004
4. Мальков, А. В. Экономические основы, методы и эффективность зонирования межселенных территорий Белгородской области: Автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. — Москва, 2008
5. Чья власть на межселенных территориях? // Журнал государственного и муниципального управления Югры: сетевой журнал. [Электронный ресурс]: URL: http://region86.ugrariu.ru/arhive/may_2009 (дата обращения 16.10.2013)
6. Определение Конституционного Суда РФ от 03.04.2007 № 171-О-П // «Российская газета», N 105, 19.05.2007; Определение Конституционного Суда РФ от 02.10.2007 N 715-О-П // «Вестник Конституционного Суда РФ», № 1, 2008
7. Мисроков, Т. З. Проблемы этнотерриториальной идентификации при определении территорий и границ муниципальных образований в многонациональном субъекте Российской Федерации [Текст] // Юридический мир. — 2010. — № 3. — с. 23

5. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Некоторые вопросы использования показаний специальных технических средств фиксации нарушений в области безопасности дорожного движения

Бадура Денис Викторович, студент
Тюменский государственный университет

В связи с ростом автомобильного парка в Российской Федерации и при этом серьезным отставанием развития дорожной инфраструктуры на первый план выходит задача обеспечения безопасности дорожного движения.

Обеспечение безопасности дорожного движения в условиях увеличивающегося с каждым годом количества дорожно-транспортных происшествий — это актуальная для многих стран мира проблема. Российская Федерация не является исключением.

Превышение скорости, выезд на встречную полосу, проезд на запрещающий сигнал светофора, нарушения правил проезда перекрестков: самые распространенные причины аварий банальны. Можно сказать, что в этом — вина системы подготовки водителей. Но в основе этих ДТП всегда лежит культура участников дорожного движения. От культуры зависит отношение водителей к пешеходам, и наоборот. Именно недостаток культуры, воспитания, уважения на дорогах, а также безразличное отношение к законам и надежда на «авось» избежать наказания приводит к тому, что люди могут позволить себе нарушить Правила, рискуя своей жизнью и жизнями окружающих.

Госавтоинспекция МВД России подвела итоги аварийности за 2013 год: в 204068 ДТП погибли 27025 человек и были ранены 258437 человек. Согласно статистике, количество аварий по сравнению с 2012 годом незначительно выросло — на 0,2%, в то время как число погибших и раненых уменьшилось: на 3,5% и 0,1% соответственно. Если сравнивать цифры за десятилетний период времени (с 2004-го по 2013-й годы), то количество ДТП снизилось на 2,3%, количество раненых выросло на 2,7%, а число погибших снизилось на 21,8%.

Таким образом, можно сделать вывод, что предотвращение дорожно-транспортных происшествий по сей день остается одной из основных задач, требующих обдуманных, своевременных, необходимых и, конечно же, правильных решений для достижения цели — обеспечения безопасности дорожного движения.

Специальные технические средства широко используются во многих странах мира как мера предупреждения административных нарушений в области дорожного движения. Так, например, уже длительное время за рубежом

используются технические средства автоматической фотовидеофиксации административных правонарушений, выражающихся в превышении установленного ограничения скорости движения, проезд на запрещающий сигнал светофора, несоблюдение дистанции до движущегося впереди транспортного средства [2, с. 100]. Опыт этих стран показывает высокую эффективность осуществления надзора за дорожным движением с использованием технических средств. Более того, Госавтоинспекция в подавляющем числе регионов нашей страны уже использует специальную технику, позволяющую фиксировать нарушения [5, с. 102]. Имеющиеся на вооружении ГИБДД в настоящее время специальные технические средства позволяют фиксировать преимущественно правонарушения, объективную сторону которых образует превышения установленной скорости движения, а результаты такой работы хорошо знакомы водителям, пренебрегающим требованиями ПДД РФ [6, с. 23].

По мнению Б.В. Россинского, реально выявить лишь 5–6% административных правонарушений в области дорожного движения [8, с. 97]. Использование же специальных технических средств позволит существенно повысить показатели выявляемости административных правонарушений в области дорожного движения, а эффективная правоприменительная практика, направленная на своевременное выявление и пресечение сотрудниками ГИБДД административных правонарушений, обособленное назначение наказания виновным в их совершении, окажет профилактическое воздействие на правонарушителей и в целом будет способствовать повышению безопасности дорожного движения.

Однако на практике возникают некоторые организационные и правовые проблемы применения средств автоматического выявления и фиксации нарушений в области дорожного движения и последующего использования их показаний. Проблема автоматической фиксации события административного правонарушения связана с техническими особенностями существующих технических устройств, механизмов технического срабатывания. Ведь главная идея автоматической фиксации административных правонарушений заключается в том, что устройство срабатывает при получении некоторого

электрического импульса — сигнала, поступающего от датчика. Это позволяет не записывать происходящее в поле зрения камеры в течение всего времени наблюдения, а делать снимок только в момент совершения правонарушения. Поэтому основная задача, стоящая перед разработчиками подобных устройств, заключается в получении электрического импульса в нужный момент. К сегодняшнему дню наиболее разработанными системами, получающими такой импульс, являются устройства измерения скорости движения транспортных средств. Эти устройства не просто измеряют скорость движущегося объекта, но способны сравнить ее с некоторой установленной оператором величиной и, как следствие, сигнализировать в случае превышения установленного предела (порога). Этот сигнал и заставляет срабатывать затвор камеры. В частности, имеет большое значение время срабатывания затвора камеры после получения сигнала от измерительного устройства. Ведь если это время будет большим, камера зафиксирует не автомобиль нарушителя, а другое транспортное средство. При скорости движения автомобиля со скоростью 60 км/ч за секунду автомобиль перемещается на расстояние 16,6 метров, при скорости 90 км/ч — на 25 метров. Поэтому при движении плотного потока транспортных средств со скоростью 60 км/ч задержка срабатывания камеры на 1 секунду приведет к тому, что во время производства снимка автомобиль будет уже почти в 17 метрах от того места, куда нацелен объектив. Поэтому вполне вероятно, что на этом месте будет находиться следующее транспортное средство.

С 2013 года в Тюмени автоматизированные комплексы начали выявлять правонарушения, связанные с проездом перекрестков на запрещающий сигнал светофора. Проблема здесь заключается в следующем. Автоматизированный комплекс фиксирует правонарушения с того момента, когда включается красный сигнал светофора. Таким образом, в поле действия камеры попадают все транспортные средства, которые находятся на перекрестке после включения запрещающего сигнала светофора. Однако в данном случае не учитываются обстоятельства, при которых водитель транспортного средства при всем желании не смог бы завершить проезд перекрестка до включения запрещающего сигнала при условии, что выезд он совершил на зеленый сигнал светофора. Такими обстоятельствами могут быть, например, погодные условия (плохая видимость, скользкое дорожное покрытие), нарушение правил дорожного движения другими водителями (поворот не из своей полосы), а также иные обстоятельства, которые могут заставить водителя снизить скорость при проезде перекрестка. В подобных ситуациях водитель транспортного средства будет признан виновным в совершении правонарушения, а доказать свою невиновность будет довольно проблематично.

Несовершенство измерительных приборов обуславливает то обстоятельство, что при любых измерениях ре-

зультаты получаются с определенной точностью. Точность измерения зависит от близости его результата к истинному значению измеряемой величины, а точность прибора — от степени приближения его показаний к истинному значению измеряемой величины. Никакое измерение не может быть выполнено абсолютно точно, поэтому искомая величина в процессе измерения имеет некоторую погрешность (ошибку). Как бы мала ни была погрешность, она всегда существует, и ее знание обязательно для правильной оценки надежности полученных результатов. Это особенно актуально для измерений, осуществляемых в процессе выявления административных правонарушений, фиксации и исследования имеющихся доказательств, поскольку результаты этих измерений используются в процессе доказывания и во многом ложатся в основу решения по делу [1, с. 42].

Что касается правовых коллизий. Существует серьезный правовой пробел в области привлечения к административной ответственности юридических лиц по делам в области безопасности дорожного движения, зафиксированных с помощью специальных технических средств.

По своей сути юридическое лицо не может быть субъектом административных правонарушений, которые могут быть зафиксированы специальными техническими средствами, т.к. юридическое лицо вообще не в состоянии двигаться, превышать установленные скоростные нормы, проезжать на запрещающий знак светофора, нарушать правила остановки и стоянки транспортных средств и т.д. Вместе с тем, согласно ст. 2.6.1 КоАП РФ в случае выявления события административного правонарушения к административной ответственности привлекается собственник транспортного средства. Кто же такой собственник транспортного средства?

Федеральный закон от 25 апреля 2002 года № 40 — ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» дает следующее определение: «владелец транспортного средства — собственник транспортного средства, а также лицо, владеющее транспортным средством на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления либо на ином законном основании (право аренды, доверенность на право управления транспортным средством, распоряжение соответствующего органа о передаче этому лицу транспортного средства и тому подобное). Не является владельцем транспортного средства лицо, управляющее транспортным средством в силу исполнения своих служебных или трудовых обязанностей, в том числе на основании трудового или гражданско-правового договора с собственником или иным владельцем транспортного средства...» [7].

Следовательно, если превышение скорости движения транспортного средства водителем, работающим по найму в организации, выявляется инспектором дорожно-патрульной службы, то к административной ответственности привлекается сам водитель. Но, если же событие фиксируется автоматически, то административной

ответственности подлежит не водитель, а собственник транспортного средства — организация. При этом некоторые ученые, например Севрюгин В.Е. полагают, что организация как юридическое лицо не может являться субъектом правонарушения за превышение скорости движения транспортного средства. Так как в статье 2.6.1. КоАП РФ отсутствуют различия относительно привлечения к административной ответственности физических и юридических лиц. Обязательным условием в таком случае при привлечении к ответственности является совершение административного правонарушения в области дорожного движения. Законодатель не обратил внимания на тот факт, что нормы главы 12 КоАП РФ, устанавливающие ответственность за правонарушения, выявленные специальными техническими средствами, предполагают ответственность водителя, т.е. физического лица [9, с. 94].

По нашему мнению такой подход ошибочен. Статья 2.6.1. Административная ответственность собственников (владельцев) транспортных средств устанавливает: «К административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств» [3].

При этом, например, в части 2 статьи 12.9. КоАП РФ зафиксировано: превышение установленной скорости движения транспортного средства на величину более 20, но не более 40 километров в час влечет наложение административного штрафа в размере пятисот рублей [3].

Литература:

1. Дорохин, В. В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14/В.В. Дорохин. — Москва, 2008. — 250 с.
2. Каплунов, А. И. Особенности привлечения к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ст. 12.9 КоАП РФ, выявленные работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото-, киносъемки и видеозаписи/А.И. Каплунов. — Материалы всероссийской научной конференции. — Омск: Омский юридический институт, 2012. — 190 с.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ: по сост. на 07 мая 2013 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — N 1 (ч. 1). — Ст. 1.
4. Костылев, А. К. Процессуальное обеспечение административной ответственности: Монография. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2008. — 272 с.
5. Кузнецов, А. В. Организационные и правовые аспекты использования комплексов фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения Материалы всероссийской научной конференции/А. В. Кузнецов. — Омск: Омский юридический институт, 2012. — 190 с.
6. Лыткин, А. В. Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения с использованием результатов применения специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме: диссертация... канд. юрид. наук: 12.00.14/А. В. Лыткин. — Москва, 2012. — 213 с.

Как видим из смысла статьи, в санкциях нет указаний на привлечение к ответственности только водителей, или только физическое лицо. Однако в части 7 четко прописано, что в случае автоматической фиксации вместо лишения прав назначается административный штраф в размере пяти тысяч рублей. Что как раз допустимо и в отношении владельцев транспортных средств юридических лиц.

Говорить о виновности владельца транспортного средства в совершении административного правонарушения нет смысла, однако привлечение к ответственности при отсутствии вины предусмотрено нашим законодательством. Например, ответственность владельца транспортного средства, как источника повышенной опасности, при причинении ущерба потерпевшему [4, с. 66].

Исходя из изложенного можно сделать следующие выводы:

Привлечение к административной ответственности с использованием средств фиксации, работающих в автоматическом режиме, водителей или владельцев транспортных средств, в том числе и юридических лиц, не противоречит действующему законодательству и принципам справедливости и законности.

Что бы исключить двусмысленность толкования в статье 2.6.1. необходимо прописать: «К административной ответственности за административные правонарушения в области дорожного движения и административные правонарушения в области благоустройства территории, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации, совершенные с использованием транспортных средств, в случае фиксации этих административных правонарушений работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи, или средствами фото- и киносъемки, видеозаписи привлекаются собственники (владельцы) транспортных средств, как физические, так и юридические лица.

7. Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств: федеральный закон от 25 апреля 2002 года №40-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — N 18. — Ст. 1720.
8. Россинский, Б.В. Некоторые направления совершенствования надзорной деятельности подразделений дорожно-патрульной службы ГИБДД/Б.В. Россинский // Вестник Московского университета МВД России. — 2005. — №3. — с. 97–99.
9. Севрюгин, В.Е. Административная ответственность за нарушения Правил дорожного движения с использованием устройств автоматического выявления и фиксации нарушений/под ред. Ю.П. Соловья. — Материалы всероссийской научно-практической конференции. — Омск: Омский юридический институт, 2012. — 190 с.

Законодательные нормы, как способ административно-правового регулирования оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции

Грецкая Анна Сергеевна, аспирант,

Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации

В данной статье анализируются законодательные нормы, как способ административно-правового регулирования оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции. В частности уделено значительное внимание Федеральному закону №171-ФЗ от 22 ноября 1995 года «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», как основному законодательному акту, регулирующему рассматриваемую сферу. Практически полезным результатом по итогам работы автора, является приведенный в статье проект Федерального закона «О профилактике алкоголизма в Российской Федерации» и выделены основные направления законодательного регулирования.

Ключевые слова: алкоголь, оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции, культура питания, профилактика алкоголизма, законодательное регулирование, административно-правовое регулирование.

На сегодняшний день основным законом, который регулирует оборот алкогольной и спиртосодержащей продукции, является Федеральный закон №171-ФЗ от 22 ноября 1995 года «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (Федеральный закон)¹.

«Слово «алкоголь» используется с 1526 г., когда Парацельс ввёл его для обозначения винного спирта»².

В настоящее время в российском законодательстве имеется сразу несколько различных официальных определений алкогольной продукции.

В Гельсингфорсской конвенции о пресечении контрабанды алкогольных товаров от 19.08.1925, ратифицированной ЦИК СССР 10.07.1929, указано, что «под алкогольными товарами подразумеваются: спирт, равно

как и жидкости, содержащие спирт, пригодные для употребления или для изготовления напитков, а также вина или шипучие вина, в которых содержание спирта объемом превышает 18%. Пиво и подобные напитки с содержанием спирта ниже 12% не будут включены в число алкогольных товаров»³.

Согласно, п. 7 п. 2 ст. 2 Федерального закона⁴ «алкогольная продукция — пищевая продукция, которая произведена с использованием или без использования этилового спирта, произведенного из пищевого сырья, и (или) спиртосодержащей пищевой продукции, с содержанием этилового спирта более 0,5 процента объема готовой продукции, за исключением пищевой продукции в соответствии с перечнем, установленным Правительством Российской Федерации. Алкогольная продукция подразделяется на такие виды, как спиртные напитки (в том числе водка), вино, фруктовое вино, ликерное

¹ Федеральный закон № 171-ФЗ от 22 ноября 1995 года «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в ред. от 02.11.2013 N 296-ФЗ).

² Ячменев Г.Г. Алкогольная продукция как специфический предмет налогообложения. Налоговые споры: теория и практика, 2006, №5// ИПС Гарант.

³ См.: абз. 1 ст. 1 Конвенции «О пресечении контрабанды алкогольных товаров» (Гельсингфорс, 19 августа 1925 года)// ИПС «Консультант Плюс».

⁴ Федеральный закон №171-ФЗ от 22 ноября 1995 года «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в ред. от 30.12.2012 N 286-ФЗ).

вино, игристое вино (шампанское), винные напитки, пиво и напитки, изготавливаемые на основе пива, сидр, пуаре, медовуха»¹.

Согласно тому же Федеральному закону: «спиртосодержащая продукция — пищевая или непищевая продукция с содержанием этилового спирта более 1,5 процента объема готовой продукции»².

Федеральным законом от 18.07.2011 N 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу Федерального закона «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе» пиво было отнесено к алкогольной продукции».

Автор считает данное решение законодателя справедливым, т.к. «сегодня в России на человека приходится около 14 литров чистого алкоголя в год, что, по данным Минздрава, считается признаком тяжелой алкогольной обстановки. Из них только 14 % составляет потребление пива, а доля крепкоалкогольных напитков в этой статистике — более 70 % от общего объема. Но потребление пива постепенно растет. Сейчас один человек в России выпивает около 43 литров пива в год»³.

На сегодняшний день Федеральным законом №218-ФЗ расширена компетенция Росалкогольрегулирования в сфере лицензирования оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также ужесточен порядок контроля в этой сфере деятельности. Усиление контроля выразилось в значительном ограничении прав участников рынка в сравнении с Федеральным [законом](#) от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Закон №171-ФЗ дополнен несколькими обширными статьями (ст. ст. 23.1 и 23.2 Закона №171-ФЗ), посвященными государственному и лицензионному контролю).

Снижение потребления алкогольной продукции в Российской Федерации, а также лечение от алкоголизма население страны, как последствия неэффективного регулирования оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции, является одним из важных направлений правового регулирования государством.

Считаем, существенным обратить внимание на необходимость психологической помощи страдающим алко-

лизмом, т.к. алкоголизм — это зависимость, которая развивается в процессе деградации личности.

Считаем, что принятие Федерального закона «О профилактике алкоголизма в Российской Федерации», окажет существенное влияние на борьбу с алкоголизмом и снижением потребления суррогатного алкоголя.

Профилактика алкоголизма — это принимаемые меры по предотвращению злоупотребления населения алкогольной продукцией.

На сегодняшний день выделяются три этапа профилактики алкоголизма:

— антиалкогольное воспитание.

— Считаем, данное направление основным, т.к. только при наличии грамотного и гармоничного воспитания подрастающего поколения возможно формирование здорового общества.

— психологическая и медицинская помощь лицам, злоупотребляющим алкоголем.

— психологическая и медицинская помощь для лиц, выздоравливающих от алкогольной зависимости.

Относительно, этих двух направлений считаем, что необходимо создание бесплатных муниципальных центров по профилактике и лечению алкогольной зависимости, в каждом муниципальном образовании, где бы оказывалась не только квалифицированная помощь врача-нарколога, но клинического психолога. Данная мера помогла бы, как на ранних стадиях комплексно решать проблему зависимости, так и в процессе излечения от неё.

Культура питания — это умение населения употреблять спиртные напитки без нанесения ущерба своему здоровью, социальному и материальному статусу.

Автор считает, что обучение культуре питания алкогольных напитков необходимо включить, как специальный курс в антиалкогольное воспитание. Очень важно, чтобы данный курс содержал информацию не только как употреблять алкогольные напитки, но и как правильно подходить к их выбору. Населению необходимо разъяснять, что, выбирая для употребления суррогатную алкогольную продукцию, они наносят вред своему здоровью и более того рискуют потерять жизнь.

Нужно заметить, что культура питания доступна не всем слоям населения, т.к. качественные алкогольные напитки по своей стоимости значительно превышают стоимость суррогата, но, тем не менее, и среди обеспеченных слоев населения есть люди больные алкоголизмом. В связи с этим, автор считает, что данную проблему нельзя объяснить только материальным положением человека, надо

¹ См.: пп. 7 п. 2 ст. 2 Федерального закона №171-ФЗ от 22 ноября 1995 года «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в ред. Федеральных законов от 18.07.2011 N 218-ФЗ, от 25.12.2012 N 259-ФЗ)// ИПС «Консультант Плюс».

² См.: пп. 3 п. 2 ст. 2 Федерального закона №171-ФЗ от 22 ноября 1995 года «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (в ред. Федеральных законов от 30.12.2012 N 286-ФЗ)// ИПС «Консультант Плюс».

³ См.: Пивной алкоголизм. ГБУЗ «Центр медицинской профилактики» министерства здравоохранения Краснодарского края// <http://www.med-prof.ru>.

в данном случае обратить внимание на ценностные ориентиры человека.

Работа в этих двух направлениях даст возможность формирования у населения нашего государства стремления к здоровому образу жизни, а также поможет снизить употребление суррогатной алкогольной продукции.

На сегодняшний день косвенно затрагивают рассматриваемый проблемный вопрос Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»¹

Уровень потребления алкоголя и его последствия, связанные с демографическими и социально-экономическими проблемами, также выступают важнейшим показателем экономической безопасности России. По критериям ООН и стандартам ВОЗ, пороговое значение потребления алкоголя на душу населения считается опасным, когда превышает 8 л. абсолютного алкоголя на душу населения в год, в России этот уровень превышен более чем в 2 раза.

Вместе с этим, по данным Федеральной службы государственной статистики, в «I квартале 2013 г., по предварительным данным, на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходилось 29,7% общего объема денежных доходов (в I квартале 2012 г. — 29,7%), а на долю 10% наименее обеспеченного населения — 2,0% (2,0%)»².

Такое процентное соотношение денежных доходов населения предопределяет рост алкоголизации населения.

Тем более что «относительная бедность, определяемая на основе самооценок населения, почти в два раза превышает официально исчисляемый уровень бедности (бедными себя считают около 40% граждан России) и связана с уровнем неравенства»³.

Исходя, из выше изложенного можно сделать следующие выводы, что направление *законодательного регулирования* включает в себя:

- совершенствование (внесение необходимых изменений в нормативно-правовые акты) существующей законодательной базы в сфере оборота алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- обеспечение исполнимости законодательных и подзаконных актов (эффективность правоприменения);
- создание условий для эффективного взаимодействия всех исполнительных органов власти с целью обеспечения возможности комплексно решения проблемных аспектов, в рассматриваемой сфере.

Проект Федерального Закона

О профилактике алкоголизма в Российской Федерации

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Сфера применения настоящего закона

Настоящий Федеральный закон регулирует общественные отношения, складывающиеся в сфере профилактики алкоголизма в Российской Федерации.

Статья 2. Правовое регулирование профилактики алкоголизма

1. Общественные отношения, связанные с профилактикой алкоголизма в Российской Федерации, регулируются Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

2. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации могут устанавливать положения, направленные на осуществление деятельности по профилактике алкоголизма, в том числе устанавливать дополнительные гарантии права граждан на осуществление профилактики алкоголизма в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

1. *Алкоголизм* — это болезненная зависимость человека от потребления алкогольной и спиртосодержащей продукции.

2. *Профилактика алкоголизма* — комплекс мер, правового, медицинского и социального характера направленных на предотвращение возникновения зависимости потребления алкогольной и спиртосодержащей продукции у населения.

3. *Культура питания* — употребление населением алкогольных и спиртосодержащих продукции согласно установленных правил и сложившихся традиций.

Статья 4. Цели и задачи данного Федерального закона

Основными целями и задачами, настоящего Федерального закона, являются:

- снижение уровня алкоголизации населения страны;
- формирование здорового общества и потребление алкогольной и спиртосодержащей продукции без нанесения вреда своему здоровью и жизни.

Глава 2. Профилактика алкоголизма

Статья 5. Первичная профилактика алкоголизма

1. Проведение просветительских мероприятий (уроков, выставок, акций, конкурсов и др.) для граждан всех возрастов, с особым уделением внимания подрастающему поколению.

2. Создание социальных роликов, направленных на формирование у населения стойкого неприязненного отношения к чрезмерному потреблению алкогольной и спиртосодержащей продукции.

¹ Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» от 7 мая 2012 №598// ИПС «Консультант Плюс».

² См.: Доклад «Социально-экономическое положение в России». Федеральная служба государственной статистики. // <http://www.gks.ru>.

³ См.: Журавлева А.Л., д. психол.наук, профессор, чл. — корр. РАН, Юревич А.В., д. психол. наук, чл. -корр. РАН, Юревич М.А. Неравенство доходов: социально-психологические последствия. Психологическая газета «Мы и Мир». № 5, (201), май 2013 года. — С. 2.

3. Пропаганда активного, культурного и здорового образа жизни, путем привития подрастающему поколению любви к спорту и искусству.

4. Распространение печатной продукции о вреде чрезмерного потребления алкогольной и спиртосодержащей продукции.

5. Взаимодействие государственных органов с общественными организациями и гражданами с целью осуществления совместных профилактических действий.

Статья 6. Вторичная профилактика алкоголизма

1. Создание бесплатных муниципальных центров по профилактике и лечению алкогольной зависимости, в каждом муниципальном образовании, где должна оказываться квалифицированная помощь врача-нарколога, психиатра и клинического психолога.

2. Введение принудительного лечения от алкоголизма, если медицинской комиссии будет установлено, что дальнейшее прогрессирование зависимости от потребления алкогольной и спиртосодержащей продукции, может нанести вред здоровью и жизни человека, а также его близким.

Статья 7. Третичная профилактика алкоголизма

1. Создание условий для реабилитации в обществе прошедших лечение от алкоголизма граждан:

- формирование необходимого количества рабочих мест для социальной адаптации;
- обязательное трудоустройство, при отсутствии занятости;

Литература:

1. Ячменев, Г. Г. Алкогольная продукция как специфический предмет налогообложения. Налоговые споры: теория и практика, 2006, № 5// ИПС Гарант.
2. Королева, И. Б. Административно-правовое регулирование производства и оборота алкогольной продукции: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.14/Королева Ирина Борисовна; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад.]. — Москва, 2008. — с. 43.
3. Пивной алкоголизм. ГБУЗ «Центр медицинской профилактики» министерства здравоохранения Краснодарского края [Электронный ресурс] <http://www.med-prof.ru>
4. Журавлева, А. Л., д. психол. наук, профессор, чл. — корр. РАН, Юревич А. В., д. психол. наук, чл. — корр. РАН, Юревич М. А. Неравенство доходов: социально-психологические последствия. Психологическая газета «Мы и Мир». № 5, (201), май 2013 года. — с. 2.
5. Доклад «Социально-экономическое положение в России». Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс] <http://www.gks.ru>

— периодическое (периодичность устанавливается лечащим врачом, при выписке) посещение центра по профилактике и лечению алкогольной зависимости и консультации клинического психолога.

Статья 8. Развитие культуры питания

1. Проведение просветительских мероприятий, в том числе и указание на самой алкогольной и спиртосодержащей продукции доз, установленных ВОЗ, которые причинят наименьший вред здоровью и жизни человека.

2. Потребление алкогольных и спиртосодержащих напитков, согласно инструкции, которая должна располагаться, либо на этикетке, либо крепиться иным образом к бутылке, где будет подробно описано как необходимо употреблять данный напиток.

Глава 3. Заключительные положения

Статья 9. Вступление в силу настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу с момента официального опубликования.

2. Предложить Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение трех месяцев со дня его вступления в силу.

Президент Российской Федерации

Пробелы в правовой регламентации процессуальных форм доказательств по делам об административных правонарушениях

Нобель Артем Робертович, аспирант, следователь по особо важным делам
Вятский государственный гуманитарный университет (г. Киров),
Следственный комитет Российской Федерации по Кировской области

Стермином доказательство мы сталкиваемся не только в сфере права, а зачастую употребляем его в повседневной жизни.

В толковом словаре доказательство определено как «довод или факт, подтверждающий, доказывающий что-нибудь, а также как система умозаключений, путём

которых выводится новое положение» [1, с. 153]. В философском словаре под редакцией Фролова И.Т. доказательством называется «рассуждение, имеющее целью обосновать истинность (или ложность) какого-либо утверждения, которое называется тезисом» [2, с. 102].

В процессуальных отраслях права понятие доказательства является одним из основных и наиболее важных. Спасович В.Д. писал, что «теория доказательств составляет центральный узел всей системы судопроизводства, душу всего уголовного процесса, начало движущее, образующее статью процесса самую существенную» [3, с. 17].

Часть 1 статьи 26.2. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ [4] (далее — КоАП РФ) определяет доказательства по делам об административных правонарушениях как любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Таким образом, содержанием доказательств по делам об административных правонарушениях являются сведения (информация), из которых административные органы и суд «черпают» данные об обстоятельствах административного правонарушения. Именно из такого понимания содержательной стороны доказательств исходит законодатель при регламентации отдельных доказательств, используемых в административно-юрисдикционном процессе. Так, ст. 26.3. КоАП РФ определяет, что объяснения лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показания потерпевшего и свидетелей представляют собой сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме. Согласно ст. 26.7. КоАП РФ документы содержат сведения, имеющие значение для производства по делу об административном правонарушении, что также свидетельствует об информационной составляющей доказательств.

Вместе с тем в рамках юридического процесса фактические данные не существуют сами по себе, они должны быть закреплены в предусмотренную законом процессуальную оболочку. «Именно этим, писал Треушников М.К., судебные доказательства отличаются от несудебных. Судебные доказательства, не отличаясь по своему содержанию от доказательств, используемых человеком в процессе любой познавательной деятельности, имеют свою процессуальную форму» [5, с. 93].

Часть 2 статьи 26.2. КоАП РФ закрепила позицию по вопросу соотношения формы и содержания доказательств по делам об административных правонарушениях в их неразрывном единстве, в соответствии с которой обстоятельства, имеющие значение для пра-

вильного разрешения дела, устанавливаются: протоколом об административном правонарушении; иными протоколами, предусмотренными КоАП РФ; объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; показаниями потерпевшего; показаниями свидетелей; заключениями эксперта; иными документами; показаниями специальных технических средств; вещественными доказательствами.

Приведенные процессуальные формы обуславливают существование и легальную возможность использования в ходе административно-юрисдикционного процесса информации, имеющей значение для разрешения дела об административном правонарушении. Фактические данные, закрепленные в иной, не предусмотренной КоАП РФ процессуальной форме, не могут рассматриваться в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, внутренне доказательство структурировано и состоит из содержания и формы, характеризующих сущность рассматриваемого правового понятия в виде их неразрывного единства. «Устранение любой из указанных сторон доказательства ликвидирует все доказательство в целом. Доказательство, лишенное его познавательного содержания, либо лишенное процессуальной формы, перестает быть таковым» [5, с. 87].

Подтверждение такого единства мы находим при раскрытии в КоАП РФ отдельных видов доказательств. Так, в объяснениях лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниях потерпевшего и свидетелей содержатся сведения, имеющие отношение к делу и сообщенные указанными лицами в устной или письменной форме (ст. 26.3. КоАП РФ); в заключении эксперта содержатся выводы по поставленным перед ним вопросам (ст. 26.4. КоАП РФ); сведения, имеющие значение для производства по делу об административном правонарушении составляют содержание документов (ст. 26.7. КоАП РФ).

Определение доказательства в необходимой взаимосвязи его элементов — содержания и формы является одним из условий всестороннего, полного, объективного разрешения дела об административном правонарушении. Установление порядка и процедуры фиксации сведений, имеющих значение для правильного разрешения дела, правовая регламентация процессуальных форм доказательств, призваны обеспечить полноту и точность отображения исследуемого события при формировании доказательств, законность их дальнейшего использования. Требования, предъявляемые КоАП РФ к форме доказательств, выступают важными гарантиями достоверности сведений, на основе которых устанавливается виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Системный анализ норм Общей части КоАП РФ, регламентирующих доказательства, порядок производства

по делам об административных правонарушениях, позволяет выделить пробелы в правовом регулировании доказательств, непосредственно связанные с рассмотренной нами сущностью данного понятия.

Согласно ст. 28.4. КоАП РФ дело об административном правонарушении может быть возбуждено прокурором путем вынесения соответствующего постановления. В этом случае протокол об административном правонарушении не составляется, а обстоятельства, перечисленные в ч. 2 ст. 28.2. КоАП РФ должны указываться в постановлении прокурора. Однако правовая норма, содержащаяся в ч. 2 ст. 26.2. КоАП РФ, не включает постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении в число процессуальных форм закрепления фактических данных, на основании которых устанавливается наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела. Кроме того в соответствии с положением ч. 2 ст. 29.7. КоАП РФ в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении по существу оглашается протокол об административном правонарушении, об оглашении постановления прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении в данной статье не упоминается.

Таким образом, несовершенство правового регулирования не позволяет на законном основании использовать фактические данные, закрепленные в постановлении прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении. Думается, что отнесение такого постановления к иным документам, возможность применения которых в процессе доказывания регламентировано главой 26 КоАП РФ, не корректно, учитывая значимость содержащихся в постановлении прокурора сведений, особые требования, предъявляемые к процедуре его составления, а также функциональную роль в производстве по делам об административных правонарушениях.

Согласно ч. 1 ст. 25.8. КоАП РФ для участия в производстве по делу об административном правонарушении, в качестве специалиста, может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее познаниями, необходимыми для оказания содействия в обнаружении, закреплении и изъятии доказательств, а также в применении технических средств.

В силу п. 1, п. 2 ч. 2 ст. 25.8. КоАП РФ специалист обязан: явиться по вызову судьи, органа, должностного лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении; участвовать в проведении действий, требующих специальных познаний, в целях обнаружения, закреплении и изъятия доказательств, давать пояснения по поводу совершаемых им действий. Анализ

указанных норм, а также положений ч. 3 ст. 25.8. КоАП РФ, согласно которым специалист предупреждается об административной ответственности за дачу заведомо ложных пояснений, позволяет сделать вывод, что специалист, участвовавший в проведении определенного процессуального действия, может быть допрошен об обстоятельствах обнаружения, закреплении и изъятия доказательств.

В ходе производства по делу об административном правонарушении в качестве эксперта может быть привлечено любое не заинтересованное в исходе дела совершеннолетнее лицо, обладающее специальными познаниями в науке, технике, искусстве или ремесле, достаточными для проведения экспертизы и дачи экспертного заключения. Пунктом 2 части 2 статьи 25.9. КоАП РФ предусмотрена обязанность эксперта дать требуемые объяснения в связи с содержанием заключения, что подразумевает использование таких объяснений в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях.

Вместе с тем ч. 2 ст. 26.2. КоАП РФ не предусматривает таких процессуальных форм как показания (объяснения) специалиста и эксперта, что, безусловно, препятствует законному использованию в доказывании по делам об административных правонарушениях фактических данных об обстоятельствах обнаружения, закреплении и изъятия доказательств, сообщенных специалистом в ходе допроса, а также разъяснений и уточнений выводов экспертного заключения, данных экспертом при допросе.

Учитывая изложенное, предлагаем включить постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, показания специалиста и показания эксперта в число процессуальных форм доказательств, используемых в производстве по делам об административных правонарушениях, указанных в ч. 2 ст. 26.2. КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции:

«2. Эти данные устанавливаются протоколом об административном правонарушении, постановлением прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении, иными протоколами, предусмотренными настоящим Кодексом, объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, специалиста, эксперта, заключениями эксперта, иными документами, а также показаниями специальных технических средств, вещественными доказательствами».

Кроме того главу 26 КоАП РФ необходимо дополнить нормами, определяющими понятие и содержание таких доказательств как показания специалиста и эксперта.

Показаниями специалиста являются сведения, сообщенные им на допросе об обстоятельствах обнаружения, закреплении и изъятия доказательств, требующих специальных познаний.

Показаниями эксперта являются сведения, сообщенные им на допросе, проведенном после получения заключения, в целях его разъяснения или уточнения.

Литература:

1. Ожегов, С. И. Словарь русского языка/под ред. Н. Ю. Шведовой — М.: 1984.
2. Философский словарь/под ред. И. Т. Фролова — М.: 1981.
3. Спасович, В. Д. Избранные труды и речи/Сост. И. В. Потапчук. — Тула: «Автограф», 2000.
4. Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1
5. Треушников, М. К. Судебные доказательства. — М., 1999.

Административный договор как правовая форма позитивного управленческого процесса

Остапенко Игорь Анатольевич, ведущий специалист-эксперт (юрисконсульт)
Управление пенсионного фонда России Дзержинского района (г. Волгоград)

На сегодняшний день существуют два подхода к пониманию и определению административного процесса: «юрисдикционная» и «управленческая» концепции.

Первая концепция заключается в том, что под административным процессом еще в 1960-е годы предлагалось понимать только деятельность по применению мер административного принуждения, то есть урегулированный правом порядок юрисдикционной деятельности при рассмотрении индивидуальных дел.

Вторая концепция определения административного процесса («управленческая») состоит в том, что в административный процесс, помимо отношений по осуществлению принуждения, включаются так называемые отношения положительного управленческого характера, которые возникают при применении регулятивных норм материального права, то есть в данном случае административный процесс не ограничивается рамками принудительных юрисдикционных действий и мероприятий, а включает в себя всевозможные управленческие действия, реализуемые в интересах осуществления функций и целей управления, решения его задач.

В рамках управленческой концепции сформировались различные подходы к содержательной части административного процесса, т. е. остается открытым вопрос о количестве, наименовании и содержании административных производств.

Наибольшее распространение получила точка зрения о существовании трех административных процессов — административно-правотворческого (нормотворческого), административно-правонаделительного и административно-юрисдикционного. Но в тоже время следует говорить и о том, что административный процесс — единая, целостная юридическая категория. Его структура (что в данном случае созвучно гражданскому и уголовному процессам) включает различные виды производств, а не отдельные, самостоятельные процессы, в связи с чем представляется верной формулировка М. Я. Масленникова который указывал что: «Производство может быть множество, административный процесс — только единичен» [3].

Так, Д. Н. Бахрах выделяет три вида административного процесса и дает каждому виду административного процесса следующие определения:

— административно-правотворческий процесс — деятельность государственной администрации по принятию нормативных административных актов в порядке, установленном административно-процессуальными нормами;

— административно-правонаделительный (оперативно-распорядительный) процесс — деятельность субъектов государственной исполнительной власти по принятию и исполнению оперативно-распорядительных, правонаделительных и иных правоприменительных актов, направленная на организацию исполнения законов и иных правовых актов, осуществляемая в порядке, установленном административно-процессуальными нормами;

— административно-юрисдикционный процесс — деятельность субъектов государственной исполнительной власти по разрешению споров между различными субъектами, а также по применению мер административного и дисциплинарного принуждения, осуществляемая в административно-процессуальной форме [2].

В. А. Юсупов в качестве критерия классификации административных производств предлагает учитывать характер функций управления. Такой подход позволил автору разработать следующую классификацию административных производств:

— учредительное производство (регулирующее порядок создания, реорганизации и ликвидации структур, комплектования личного состава аппарата управления);

— производство по выработке актов планирования;

— производство по осуществлению оперативной деятельности органа управления (порядок разделения функций между органами, между структурными подразделениями и должностными лицами; расстановка кадров; определение конкретных заданий, контроль их выполнения; применение мер поощрения и др.);

— производство по осуществлению регистрационных действий (регулирующее порядок удостоверения органами управления юридических фактов или их систем);

— производство по заключению административных договоров (особенно актуально при решении комплексных проблем, если нет системы прямой подчиненности, а ведомственная разобщенность мешает совместной деятельности различных органов и должностных лиц);

— производство по рассмотрению дел, связанных с реализацией субъективных прав граждан;

— производство по разрешению административных споров [1].

И.В. Панова на основе анализа законодательной и теоретической базы определяет административно-правонаделительный процесс как вид административного процесса, регламентирующий правоприменительную, неюрисдикционную деятельность широкого круга органов исполнительной власти по реализации прав и обязанностей индивидуальных и коллективных субъектов в сфере управления и состоящий из следующих производств:

1) производство по обращениям (предложениям и заявлениям) граждан, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления;

2) разрешительное производство;

3) регистрационное производство;

4) учредительное производство;

5) кадровое (служебное) производство, включающее в себя следующие виды:

а) порядок (правила) приема на службу;

б) порядок (правила) поощрения и продвижения по службе;

в) аттестационное производство;

г) процедуру гарантий для государственного служащего, т.е. гарантированное производство;

д) порядок прекращения государственной службы;

6) административно-договорное производство;

7) приватизационное производство и другие [5].

Административный договор — это соглашение двух или более субъектов административного права, одним из которых в обязательном порядке является государственно-властный субъект, нормативной базой соответствующего соглашения являются нормы административного права, цель соглашения — удовлетворение публично-правовых интересов. Правовой режим такого договора содержит административно-правовые элементы, которые не свойственны частному праву. Такое соглашение является юридическим фактом, заключение его означает возникновение административного правоотношения, влекущее установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей субъектов административного договора. С его помощью нормы административного права воплощаются в жизнь, осуществляется перевод абстрактных юридических предписаний в конкретные правоотношения [4].

Основной функцией административного договора, которую он выполняет в управленческой сфере, является правореализационная, которая состоит в переводе правовых предписаний в конкретные правоотношения.

В каждом административно-договорном правоотношении формируется свой индивидуальный набор прав и обязанностей сторон, которые возникают у субъектов, заключивших административный договор.

В тоже время к функциям административного договора следует относить и другие функции:

— структурно-организационная — состоит в разграничении и фиксации прав и обязанностей сторон, предметов ведения, полномочий. Административный договор придает определенную стабильность, гласность, наглядность управленческим отношениям;

— функция социального компромисса — речь идет о согласовании интересов различных субъектов государственной и общественной жизни. Поскольку договор всегда означает некоторый компромисс, согласование, достижение консенсуса, то договорное регулирование может служить наиболее приемлемым способом снятия противоречия между публичными и частными интересами;

— обеспечительная — состоит в том, что обеспечивается достижение общественно значимых результатов в тех областях, где прямое командное воздействие неэффективно;

— ориентационно-стимулирующая. Никто не будет вступать

— в договор без какой-либо для себя пользы, поэтому часто необходимо косвенное государственное воздействие на материальные интересы субъекта путем включения в договор позитивных стимулов, в качестве которых выступают различного рода льготы, обеспеченное финансирование, квоты, лицензии, субсидии, поощрения и т.д., чтобы создать у последнего заинтересованность в общественно значимых действиях;

— демократизации исполнительной власти. Договорный процесс всегда предполагает равноправное партнерство, сотрудничество, взаимодействие его участников, то есть речь идет уже не о соподчинении, а о согласовании воли. Процесс подготовки договора позволяет вышестоящей стороне тщательно проанализировать ситуацию, в которую она вмешивается, а нижестоящей — обосновать свое мнение и достичь лучшего понимания мотивов и содержания включенных в договор положений. Отношения, которые возникают на основе этих договоров, более демократичны, чем те, которые основаны на властных актах. Договор предоставляет контрагентам большую по сравнению с административным актом свободу строить свои отношения по своему усмотрению. Расширение договорной практики исполнительной власти можно рассматривать как показатель ее демократизации;

— воспитательная. Участие в договорном процессе способствует пробуждению деловой и правовой активности субъектов. Из послушных «винтиков», которым сверху спускают директивы и распоряжения, они превращаются в думающих субъектов горизонтальных правоотношений. Договор воспитывает самостоятельность мышления, стимулирует изучение законодательства, умение

решать вопросы переговорным путем, осознавать и отстаивать свои интересы. Договорное регулирование вырабатывает и у властного субъекта умение работать более гибко, творчески, инициативно, не растрачивая себя исключительно на приказ и принуждение;

— охранительная функция. Сам факт закрепления в административном договоре взаимных прав и обязанностей служит своеобразной гарантией их соблюдения. В ряде случаев договор позволяет заменить менее надежные средства защиты субъективных прав участников правоотношений; например, заключение контрактов с гражданами, оказывающими содействие правоохранительным органам, является большей гарантией соблюдения сторонами своих обязательств чем, скажем, расписка или устная договоренность. Действие принципа «заключил договор — исполняй» в необходимых случаях обеспечивается государственным принуждением, возможностью применения мер юридической ответственности, правом на обращение в суд за защитой нарушенного права;

— оптимизации управленческого процесса. Применение административного договора расширяет возможности выбора оптимальной формы осуществления исполнительной власти в конкретных условиях, позволяет вариативно использовать, а в необходимых случаях и заменять одно управленческое средство другим [2].

На наш взгляд, к вышеназванным функциям должны быть причислены также следующие функции административного договора:

— правовосполнительная — заключается в устранении правовых пробелов в конкретных административных правоотношениях;

— распределительная — состоит в распределении прав и обязанностей между субъектами административного права, корреспондирующих друг с другом, на основе которых возникают административно-правовые отношения;

— познавательная — обеспечивает расширение правовых знаний субъектов, вступающих в административный договор;

— информационная: в результате заключения административного договора происходит фиксация воли и волеизъявлений сторон, достигнувших соглашения по поводу условий административного договора (административный договор содержит информацию, как для участников административного договора, так и для «третьих лиц»).

Анализируя указанные функции, которые присущи заключаемому и исполняемому административному договору можно утверждать, что административно-договорное производство является частью как административно-правонадательного так и отчасти административно-нормотворческого процесса.

Литература:

1. Актуальные проблемы административного права России (материалы научно-практической конференции) (выступление В. А. Юсупова) // Государство и право. — 1999. — №5. — с. 83.
2. Бахрах, Д. Н. Административное право России: учебник. — 3-е изд., исправл. и доп. — М.: Эксмо, 2007. — с. 248.
3. Масленников, М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. — 2001. — №2.
4. Остапенко, И. А. Теория административного договора: монография/И. А. Остапенко. — Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права 2011. — с. 60.
5. Панова, И. В. Административный процесс в Российской Федерации: понятие, принципы и виды // Известия вузов. Правоведение. — 2000. — №2. — с. 125–127.

Коррупция в России: причины возникновения и методы борьбы

Черкашина Екатерина Александровна, студент
Белгородский национальный исследовательский университет

В настоящее время достаточно много говорится о борьбе с коррупцией. Неоднократно отмечался разрушительный характер существующей высокой коррумпированности на государственное развитие и устройство, мировоззрение граждан, на всю экономику в целом. Противодействие коррупции становится одной из самых злободневных задач и приоритетных направлений правовой реформы в России. Проблема коррупции часто освеща-

ется в СМИ, публичных выступлениях. Разрабатываются различные направления, методы борьбы с коррупцией.

Но чтобы решать проблему, необходимо изучить её истоки, выявить причины возникновения коррупции в России. Корни коррупции следует искать в древней и средневековой истории страны. Можно говорить о том, что корыстные злоупотребления по службе возникли с появлением управляющих (вождей, князей) и судей как сред-

ство воздействия на их объективность и добросовестность при решении спорных вопросов. Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Одни из первых законодательных ограничений коррупционных действий были отмечены при Иване III. Иван Грозный ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках. Петром I была введена должность генерал-губернатора. Он ведал как гражданским, так и военным управлением, должен был бороться с судебной волокитой, вправе приостановить исполнение судебного решения. Таким образом, российскими правителями неоднократно принимались попытки борьбы с коррупцией, но они так и не увенчались успехом.

Взятничество имело широкое распространение в первые годы развития Советского государства. Декрет Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР от 8 мая 1918 г. «О взятничестве» стал первым в Советской России правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взятничество — «лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок». Наряду с получателями взятки наказанию подлежали также лица, виновные в даче взятки, подстрекатели, пособники и все прикосновенные к даче взятки служащие. Тем не менее, эффективных преобразований в системе противодействия коррупции не было произведено и в советский период.

В послесоветский период коррупция резко увеличилась, стала агрессивной по отношению к обществу и государству.

Итак, проблема коррупции в России имеет многовековую историю. Данный аспект повлиял на формирование морально — идеологических устоев в обществе. Вследствие чего у населения выработалась такая привычка, как высокая терпимость всех основных слоев населения к коррупции, сформировалось снисходительное отношение к данному явлению. Коррупция приобрела в России системный характер.

Тем не менее, что в сфере совершенствования антикоррупционного законодательства на современном этапе достигнуты весьма значительные результаты. В настоящее время в нашей стране осуществляется реализация Национального плана противодействия коррупции, а также Федерального закона от 25 февраля 2008 г. «О противодействии коррупции».

Законодательные акты в сфере борьбы с коррупцией принимаются и на уровне регионов. Так, например, в Белгородской области функционирует Закон «О противодействии коррупции в Белгородской области» от 29 апреля 2010 г. На анализе данных и некоторых иных административно — правовых актах, можно сказать, что целью предполагаемых преобразований является создание эффективных административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в различных видах государственной службы.

Кроме того, Россия в числе первых стран подписала Конвенцию ООН против коррупции, принятую Гене-

ральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.

Однако, на практике значительных улучшений в сфере борьбы с коррупцией не наблюдается. Она является наиболее массовым социальным «недугом» в нашей стране, так как затрагивает практически все сферы жизни общества: политическую, экономическую, судебную и правоохранительную, образовательную и воспитательную сферы, сферу социальной защиты, медицинскую, инвестиционную сферы, сферу международной торговли. Парадоксально то, что одной из областей распространения коррупции является сфера борьбы с коррупцией. Коррупционное поведение стало нормой экономической и правовой культуры.

В настоящее время выделяются два основных направления в борьбе с коррупцией:

1) борьба с внешними проявлениями коррупции, т. е. с конкретными коррупционерами, путем непосредственного воздействия на участников коррупционных отношений любыми законными способами, в том числе и с помощью правового принуждения, в целях пресечения их противоправной деятельности;

2) предупреждение коррупции, формирование и проведение активной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства [1, с. 19].

Характеризуя первое направление, прежде всего, следует отметить, что коррупция само по себе явление достаточно сложное, обладает высокой степенью латентности. Таким образом, выявление правонарушений представляется довольно затруднительным в силу самой природы коррупции. Коррупционное деяние (в основном взятничество) относится к тем правонарушениям, у которых нет потерпевшей стороны, то есть лиц, заинтересованных в установлении истины и наказании виновных. Контрагенты, напротив, всячески стремятся скрыть данное правонарушение. Поэтому и существует весьма небольшой риск возможного разоблачения коррупционных элементов, а также отсутствуют энергичные действия мер, которые могут быть применены к правонарушителям. Оценивая данные факты, можно сделать вывод, что в ближайшее время не будет наблюдаться тенденции роста фиксируемых коррупционных правонарушений. Это мнение бытует и среди российского общества.

Тем не менее, не следует полагать, что Россия заранее обречена на масштабную и хронологическую коррупцию. С данным явлением возможно и нужно бороться. Но наряду с борьбой с внешними проявлениями коррупции, следует проводить и профилактику коррупции, которая, на взгляд автора статьи, является более эффективной. Коррупцию невозможно ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями, более продуктивно устранение условий, ее порождающих. В сфере развития профилактических мер по борьбе с коррупцией, оправданным будет внедрение в систему стандартов высшего образования учебной дисциплины, направленной на формирование у студентов антикоррупционного мыш-

ления. Отметим, что отдельными регионами данное направление уже было реализовано на практике. Так, например, в Белгородском государственном национальном исследовательском университете на отдельных факультетах было произведено внесение в учебный план дисциплины «Противодействие коррупции в системе государственного и муниципального управления». В рамках данной дисциплины студентами изучается понятие, система, историко — правовые аспекты коррупции, её география, анализируются действующие нормативно — правовые акты РФ и других стран, выявляются меры борьбы с данным явлением. Эта полезная дисциплина, к сожалению, ещё не получила широкого распространения. В настоящее время она изучается лишь на юридическом и экономическом факультетах, что является на взгляд автора статьи, не оправданным. Как отмечалось выше, коррупционность свойственна практически всем сферам жизни общества. Изучение причин возникновения, действующего положения, а также способов борьбы с коррупцией должно происходить повсеместно, ведь эффективнее нейтрализовать предпосылки проблемы, чем её последствия.

В Российской Федерации основным инструментом борьбы с коррупцией являются правоохранительные органы, в которых также существует высокая степень коррупционности. На наш взгляд, коррупция в правоохранительных органах несет повышенную опасность для общества и государства, подрывая, в конце концов, безопасность страны в целом. Факт наличия коррупции в органе, на который возложена обязанность предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, является сам по себе противоречивым. Просто необходимо, чтобы правоохранительные органы были свободными от коррупции. Учитывая современные реалии, достичь такого результата не удастся в ближайшее время. В связи с чем, правоохранительные органы не способны функционировать как инструмент борьбы с коррупцией. Итак, налицо необходимость функционирования органа, способного реально внедрять в жизнь антикоррупционные меры. Полезен в данной ситуации опыт зарубежных стран. Так, к примеру, в Китае основным инструментом в сфере противодействия коррупции, является партийный орган — комиссия Центрального комитета Коммунистической партии Китая. Комиссия работает на основе сигналов, поступающих от различных источников, ей проверяется наличие факта коррупции. Если они подтверждаются, материалы передаются в правоохранительные органы, которые уже устанавливают виновность лиц, определяют наказание.

Отметим, что в РФ 14 мая 2004 г. физическими лицами была также учреждена Общероссийская общественная организация «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией». Выполняя, по сути, одни и те же функции, что и комиссия по проверке дисциплины ЦК КПК, российская общественная организация, тем не менее, не достигает столь значительных результатов.

Причину этого некоторые ученые видят в различии моделей борьбы с коррупцией, в рамках которых и проводится антикоррупционная политика [1, с. 21]. Для современного Китая характерна тоталитарная модель противодействия коррупции, предполагающая всеобъемлющий контроль со стороны государства за поведением должностных лиц и жесткое реагирование на любые отклонения от принятых норм. Недостатком такого подхода является нарушение прав человека.

Для России были характерны две модели: авторитарная и либеральная. По мнению А. Бинецкого, авторитарная модель предполагает выборочную реализацию уголовной ответственности должностных лиц, так как выход должностного лица на определенный уровень властных полномочий фактически означает для него правовой иммунитет [2, с. 257]. Либеральная модель характеризуется безнаказанностью, безответственностью, в основном складывается в период революционных потрясений. Такая модель борьбы с коррупцией существовала в первые годы становления современной России (1992—1998).

Итак, не одна из представленных моделей противодействия коррупции не является совершенной. Для сегодняшней России, усиленно ведущей борьбу с коррупцией, единственно верным решением будет разработка модели, отражающей специфику страны, способный реально функционировать на практике. Безусловно, применение столь радикальных антикоррупционных мер (пожизненное заключение, смертельная казнь), получивших развитие в Китае, неприемлемо для РФ. Это прежде всего противоречит Конституции РФ, закрепляющей право каждого на жизнь [3, с. 8].

Однако, высокий уровень коррупционности доказывает необходимость изменений в существующей системе противодействия коррупции. Прежде всего, следует законодательными мерами повысить статус и ответственность государственных служащих. В.В. Овечко предлагает включить в Конституцию Российской Федерации главу «Государственная служба», в которой можно закрепить антикоррупционные основы этого вида деятельности, в частности, исключение любых личных и иных финансовых интересов, препятствующих добросовестному выполнению долга [4, с. 17]. Данное замечание является целесообразным и заслуживающим внимания.

Кроме того, возможно опять-таки прибегнуть к опыту зарубежных стран. Так, в Сингапуре и США особое внимание уделяется этике поведения государственных служащих. Проводится конкурсный отбор на государственные должности, функционирует система серьезных мер уголовного наказания за коррупционные деяния, а также применяются санкции за отказ от участия в антикоррупционных расследованиях. Наряду с этим, государства обеспечены независимостью СМИ и судебной системы.

Отметим, как положительную тенденцию то, что некоторый опыт данных стран используется и в России, например, ограничение деловой активности бывших госу-

дарственных служащих в течение двух лет после их ухода в отставку.

В российском законодательстве целесообразно сформировать правовой режим защиты лиц, оказывающих помощь в мероприятиях по пресечению коррупции. Возможно и стимулирование такой деятельности посредством выплаты денежных вознаграждений. Однако, обоснованным будет привлекать к ответственности за предоставление заведомо ложной информации о коррупции.

В завершение можно подытожить, что победить коррупцию полностью невозможно. Данное явление всегда будет существовать там, где существует государственное устройство. Однако уменьшить его масштабы реально.

Коррупция в России, имея многовековую историю, характеризуется многогранностью, в неё втянуты не только государственные чиновники, но и частный сектор, а также множество других слоёв общества. Российское антикоррупционное законодательство находится пока ещё в стадии становления, опираясь всё больше в своем развитии на позитивный зарубежный опыт. На взгляд автора статьи, профилактика коррупции должна иметь безусловный приоритет над иными мерами борьбы с этим явлением. Ограничение коррупции не может определяться разовой кампанией. Только мобилизация усилий всего государства и общества в целом способна отчасти «побороть этот социальный недуг».

Литература:

1. Коваль, А. В. Государственная политика в области противодействия коррупции [Текст]/А. В. Коваль // Законность. — 2010. — № 4. — с. 18–25.
2. Бинецкий, А. Э. Коррупция [Текст]/А. Э. Бинецкий. Москва, 2005. — с. 34
3. Конституция Российской Федерации. — Москва: Омега-Л», 2012. — с. 64
4. Овечко, В. В. Меры противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации [Текст]/В. В. Овечко // Военно-юридический журнал. — 2011. — № 9. — с. 17–18.

Образовательная организация как объект реформы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: текущие проблемы (на примере г. Москвы)

Шегаев Илья Сергеевич, аспирант

Московский государственный областной университет

Обозначив феноменальный характер коррупции в РФ, автор статьи поднимает ряд значимых проблем, возникших в образовательных организациях после вступления в силу Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Ключевые слова: 44-ФЗ, государственный контракт, государственные закупки, договор, образовательная организация, общеобразовательная школа, товары, услуги, работы, заказчик, исполнитель.

Denoting the phenomenal nature of corruption in Russia, the author raises a number of significant problems encountered in educational institutions after the entry into force of the Federal Law № 44-FZ «On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs»

Keywords: 44-FZ, government contract, government procurement, contract, educational organization, Secondary School, goods, services, work, customer, contractor.

О феноменальном характере коррупции известно давно: с древнейших времен и до сегодняшнего дня она была и остается «неизлечимой болезнью», поражающей общества и государственные организации. Объемы явления в планетарном масштабе поражают воображение: исследование показывают, что ежегодно во всем мире выплачивается взятки на сумму 1 трлн. долларов [1, с. 3].

Многими учеными коррупция (по степени значимости) отождествляется с такими глобальными проблемами,

как «продовольственная, экологическая или проблема нехватки пресной воды» [1, с. 3; 9, с. 3–4; 8].

Россия, не являясь, к сожалению, исключением, также подвержена этой болезни: данные прокуратуры показывают, что в 2012 году было выявлено 349099 случаев нарушения закона, связанных с коррупцией, что на 11,8% больше, чем в 2011 году. Опрос, проведенный Левада-Центром в 2013 году, выявил, что свыше половины россиян ощущают рост числа коррупционных преступлений [9, с. 3].

Неутешительны и итоги Transparency International. Так, неправительственная международная организация, индексируя в 2013 году коррупцию, отвела России «почетное» 127 место из 177 существующих (наряду с Пакистаном, Никарагуа, Мали, Гамбией и др.) [10].

Не так давно в «поле заражения» попала и система российского образования. По данным Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», общеобразовательные «школы прочно удерживают первое место по количеству коррупционных фактов» [2]. Вывод подтверждается целой чередой коррупционных скандалов в частности, например, в одном из столичных административных округов [3].

К сожалению, подобная практика — не единственный случай. Нося повсеместный характер, она сопровождается увеличением объема украденного.

К причинам, побуждающим госслужащих к «мздоимству», относится не только бюрократизм, существенно тормозящий работу системы, или ментальность ее народа, но и несовершенство самой законодательной базы, которая, являясь более чем уязвимой, оставляет массу возможностей для коррупционных маневров, несмотря на попытки ее оптимизации¹ [7].

В связи с тем, что основной объем коррупции находит свое место в системе государственных заказов, нижняя палата Парламента РФ в 2013 году приняла соответствующий федеральный закон, изменяющий порядок заключения госконтрактов на закупку товаров, выполнение работ или услуг [5].

Так как образовательная организация является государственной структурой, ее учредитель — Департамент образования города Москвы, а финансирование происходит из средств госбюджета, то действие закона на нее распространяется непосредственно.

Новый федеральный закон, ставящий в качестве основных целей: предотвращение коррупции и внедрение системного подхода в сферу планирования и осуществления закупок, достигает их, по убеждению сотрудников МЦОП², за счет обеспечения гласности и прозрачности с одной стороны и детального сопровождения закупок — с другой [4].

Проверить представленное положение пока не представляется возможным, поскольку закон вступил в силу всего месяц назад, однако проблемы, ощущаемые образовательными организациями, возникают уже сегодня.

1. Планирование закупок.

Нормативно-правовые акты исключают возможность внесения изменений в план-график закупок чаще одного раза в квартал, что, в свою очередь, делает невозможным приобретение товара или услуги даже в том

случае, когда они критически необходимы. Невозможно спланировать абсолютно все приобретения особенно, если речь идет о директивах силовых ведомств (учащенных в последнее время в связи с трагическими событиями)³. Сведения, например, о закупке необходимого спецоборудования для пожаротушения нередко поступают от территориального управления МЧС в середине учебного года, в связи, с чем выполнить приказ ведомства, не нарушив норму права, не представляется возможным.

2. Определение НМЦК.⁴

Одним из категорических условий заключения договора является правильное определение начальной (максимальной) цены контракта, которое согласно действующему законодательству, осуществляется несколькими способами [5]. В случае если предметом контракта является выполнение строительных работ или отдельных видов услуг (например, обслуживание пожарной сигнализации), единственно правильным методом определения цены контракта будет проектно-сметный.

Основная проблема для образовательной организации состоит в отсутствии должности «сметчик» в штатном расписании, без которой проверить и утвердить перечень и стоимость работ/услуг невозможно. Эта проблема является чрезвычайно важной, поскольку порядок расчета потенциального поставщика может быть ошибочным, а ответственность за расходование бюджетных средств ляжет на руководство школы.

В конечном счете подобная ситуация приводит либо к невыполнению необходимой работы/услуги, либо к нарушению законодательства и соответствующим санкциям.

3. Работоспособность системы.

Осуществление заказа «от и до» выполняется посредством электронной автоматизированной системы «ЕАИСТ», четко отслеживающей все действия заказчика и исполнителя (так осуществляется принцип гласности, заложенный в закон). Однако в силу слабости системы (работает крайне нестабильно) выполнить все предусмотренные законом этапы в установленный срок очень сложно. День просрочки того или иного «шага» оборачивается громадными штрафными санкциями, адресованными руководителю учреждения или его контрактной службе.

4. «Сырь» закона.

О незавершенном характере закона говорит все: и сотрудники правового центра, являющиеся непосредственными участниками системы торгов с десятилетним стажем, и письма, регулярно присылаемые различными ведомствами, которые уточняют, опровергают, рекомен-

¹ Речь идет о неудавшейся реформе в сфере закупок товаров, выполнения работ и услуг для государственных и муниципальных нужд (Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ).

² Государственное автономное учреждение города Москвы «Московский центр образовательного права».

³ Террористические акты, и регулярные пожары в образовательных организациях.

⁴ НМЦК — начальная (максимальная) цена контракта.

дуют или запрещают те или иные положения документа, и, наконец, сам закон, поправки в который вносились еще до того, как он вступил в силу.

Для образовательной организации эта ситуация может обернуться тем, что нормы законодательства могут быть невольно нарушены контрактным управляющим или директором, не являющимися профессиональными юристами, со всеми административными последствиями.

5. Кадровый вопрос.

Штатное расписание образовательной организации не содержит юристов, экономистов или сметчиков, которые, так или иначе, требуются для правильного ведения договоров.

Ответственность, которую невольно берут на себя директор школы и его контрактный управляющий невероятно велика, а знания и опыт в данной области зачастую равны нулю. Курсы повышения квалификации не в состоянии дать за полуторанедельный период всей полноты необходимой информации.

Таким образом, во избежание административных нарушений образовательная организация вынуждена обращаться за юридическим сопровождением, стоимость которого достаточно велика (свыше 1 млн. рублей в год)¹, хотя и это полностью не уберегает от возможных негативных последствий.

Основываясь на сказанном выше, справедливо сделать вывод о том, что образовательная организация на сегодняшний день является «заложником ситуации»: она вынуждена самостоятельно, без чьей-либо помощи бороться за право расходовать собственные средства на закупку карандашей, мебели или противоголозов для обеспечения необходимых нужд, «отбиваясь» от невероятного количества ведомств, осуществляющих надзор за финансово-хозяйственной деятельностью.

Остается надеяться, что школам будет дан так называемый «переходный период» и оказана как минимум консультационная поддержка, опираясь на которую, удастся освоить бюджет, не нарушив закон.

Литература:

1. Богунов, С. С. Коррупция в современной России: политологический анализ: автореф. дисс ... канд. пол. наук. — М., 2012. — 24 с.
2. Коррупция в учебных заведениях. Статистика [Электронный ресурс]. — URL: <http://xn—73-6kci4ddh.xn—p1ai/projects/corrupt10.php> (дата обращения: 04.02.2014 г.)
3. Образование и коррупция: «реформы» продолжаются [Электронный ресурс]. — URL: <http://gosgra.ru/articles/1615/> (дата обращения: 04.02.2014 г.)
4. Раздаточный материал Московского центра образовательного права для слушателей курсов
5. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Российская газета. — 2013. — 12 апреля.
6. Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд // Российская газета. — 2005. — 28 июля.
7. Шегаев, И. С. О новой проблеме муниципальных служб: реализация пилотного проекта // Мир современной науки. — 2013. — № 3. — с. 72–76.
8. Шедоев, А. И. Коррупция как социальное явление: социологический анализ: автореф. дисс ... канд. соц. наук. СПб., 2007. — 20 с.
9. Штепа, М. А. Оптимизация социально-управленческого механизма противодействия коррупции в Российском обществе: социокультурный аспект: автореф. дисс ... канд. соц. наук. — Майкоп, 2013. — 23 с.
10. Transparency International [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korrupcii/zastriali> (дата обращения: 04.02.2014 г.)

¹ Пакет «все включено», предоставляемый МЦОП.

8. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

Применение контрольно-кассовых машин и бланков строгой отчетности при оказании услуг при перевозке пассажиров маршрутными такси, легковом такси

Чебоньян Татьяна Гайковна, кандидат юридических наук, доцент
Российская академия правосудия (г. Ростов-на-Дону)

В качестве основной проблемы исследования данной статьи выступает анализ проблем толкования и применения налоговым органом отдельных положений российского законодательства по вопросам применения контрольно-кассовых машин и бланков строгой отчетности при оказании услуг при перевозке пассажиров маршрутными такси, легковом такси.

Ключевые слова: применение контрольно-кассовых машин, бланк строгой отчетности, оказание услуг, перевозка пассажиров и багажа, автомобильным транспортом, маршрутное такси, легковое такси, кассовый чек, административное правонарушение.

Полагаем целесообразным при рассмотрении вопроса применения контрольно-кассовой техники (далее — ККТ) и бланков строгой отчетности при оказании услуг при перевозке пассажиров маршрутными такси, легковым такси руководствоваться Письмами Министерства финансов России (далее — Минфин России). Напомним, в соответствии со статьей 34.2 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ), Минфин России вправе издавать письма по вопросам, входящим в его компетенцию, в том числе касающихся регистрации и применения налогоплательщиками контрольно-кассовых машин. Многие функции Министерства финансов России осуществляет его подведомственный орган — Федеральная налоговая служба РФ (далее — ФНС), которая, согласно Положению от 30 сентября 2004 г. №506, информирует налогоплательщиков о порядке регистрации и применения касс путем издания соответствующих писем. В связи с чем, по вопросу применения контрольно-кассовой техники и бланков строгой отчетности при оказании услуг по перевозке пассажиров маршрутными такси следует руководствоваться Письмом Минфина России от 16 февраля 2006 г. №03—01—15/1—39; Письмом Минфина России от 13 октября 2004 г. №07—05—24/22; Письмом ФНС России от 28 марта 2006 г. №ММ-6—06/333@.

Кроме того, необходимо руководствоваться Федеральным законом от 22 мая 2003 г. №54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» (далее — Федеральный закон №54-ФЗ) [1]. Так, в соответствии с Федеральным законом №54, все организации и индивидуальные предприниматели при осуществлении ими наличных денежных

расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в случаях продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг должны в обязательном порядке применять контрольно-кассовую технику, включенную в Государственный реестр [2]. Вместе с тем организации и индивидуальные предприниматели в силу специфики своей деятельности либо особенностей своего местонахождения могут производить наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники при продаже проездных билетов и талонов для проезда в городском общественном транспорте (пункт 3 статьи 2 Закона). В то же время, в силу пункта 2 статьи 2 Закона, организации и индивидуальные предприниматели в соответствии с порядком, определяемым Правительством Российской Федерации, могут осуществлять наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники в случае оказания услуг населению при условии выдачи ими соответствующих бланков строгой отчетности. Порядок утверждения формы бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, а также порядок их учета, хранения и уничтожения установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 06 мая 2008 г. №359 [3], которым утверждено Положение об осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники (далее — Положение).

На бланках строгой отчетности оформляются предназначенные для осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники в случае

оказания услуг населению квитанции, билеты, проездные документы, талоны, путевки, абонементы и другие документы, приравненные к кассовым чекам (далее — документ) (п. 2 Положения).

Согласно пункту 5 Положения, если в соответствии с законодательством РФ федеральные органы исполнительной власти наделены полномочиями по утверждению форм бланков документов, используемых при оказании услуг населению, такие федеральные органы исполнительной власти утверждают указанные формы бланков документов для осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники.

Надо отметить, что исходя из смысла пункта 5.1 Положения №359, бланк строгой отчетности используется при оказании услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. В соответствии с п. 5.1 Положения, документы, используемые при оказании услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, должны содержать реквизиты, установленные Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. Обязательные реквизиты билета, квитанции на провоз ручной клади, багажной квитанции, заказ-наряда на предоставление транспортного средства для перевозки пассажиров и багажа, квитанции на оплату пользования легкового такси предусмотрены Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утв. Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. №112 [4].

Кроме того, учитывая, что письмом Минфина России от 23.10.1996 г. №16—00—30—58, бланки строгой отчетности были утверждены образцы билетов на проезд только в наземном пассажирском транспорте общего пользования, значит, оснований для их использования при оказании услуг по перевозке, оказываемых иными транспортными организациями, не имеется. При этом отнесение деятельности транспортных организаций к деятельности по перевозке транспортом общего пользования осуществляется на основании законодательства Российской Федерации.

Таким образом, если иное не предусмотрено пунктами 5, 6 Положения, организация и индивидуальный предприниматель, оказывающие услуги населению, для осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники вправе использовать самостоятельно разработанный документ, в котором должны содержаться реквизиты, установленные пунктом 3 Положения. Иными словами, утверждение формы такого документа уполномоченными федеральными органами исполнительной власти не требуется [5].

Напомним, организации и индивидуальные предприниматели в силу специфики своей деятельности либо осо-

бенностей своего местонахождения могут производить наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники при продаже проездных билетов и талонов для проезда в городском общественном транспорте (п. 3 ст. 2 Закона). Иными словами, продажа проездных билетов и талонов для проезда в городском общественном транспорте не должна сопровождаться выдачей продавцом их покупателю кассового чека. Следует отметить, что это правило касается только городского общественного транспорта. К такому виду транспорта относятся, в частности, автобусы, троллейбусы, трамваи, метро. Однако, при продаже проездных билетов и жетонов в метрополитене применение контрольно-кассовой техники не требуется. Это вытекает из письма Минфина России от 16 мая 2006 г. №03—01—15/3—95.

При этом, ранее МНС России в своем письме от 8 октября 2004 г. №33—0—13/651 разъясняло, что наличный денежный расчет за проезд в такси, в том числе маршрутном требует выдачи чека лицу, оплатившему проезд. Связано это с тем, что такси не является общественным транспортом и пунктом 3 статьи 2 Закона №54-ФЗ «не предусмотрено освобождение от обязательного применения контрольно-кассовой техники организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозку пассажиров на автомобильном транспорте (в такси)». Одновременно, положения письма Минфина России от 13 октября 2004 г. №07—05—24/22 содержат ссылку на то, что нет оснований для применения бланков строгой отчетности (контрольных билетов (рулонных)), утвержденные для проезда в городском транспорте при оказании услуг по перевозке пассажиров маршрутными такси. Исходя из этого, и согласно указанному Федеральному закону должна применяться контрольно-кассовая техника [6].

Иными словами, бланки строгой отчетности (проездные рулонные и иные билеты), утвержденные для проезда в городском транспорте, не применяются при проезде в маршрутном такси, соответственно, водитель маршрутного такси обязан применять контрольно-кассовую технику при приеме от пассажиров оплаты за проезд.

В рамках рассматриваемой тематике целесообразно проанализировать правила применения контрольно-кассовых машин, применяемых легковым такси. По данному вопросу следует руководствоваться Письмом МНС РФ от 08 октября 2004 г. №33—0—13/651 [7]. Как отмечено в указанном письме, правило пункта 1 статьи 2 Федерального закона №54-ФЗ об обязательном порядке применять контрольно-кассовую технику, включенную в Государственный реестр [8] всеми организациями и индивидуальными предпринимателями при осуществлении ими наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в случае оказания услуг. Данное правило общее и применяется во всех случаях, за исключением тех, которые оговорены в пункте 3 статьи 2 Федерального закона №54-ФЗ. В указанном пункте ст.

2 Федерального закона перечислены виды деятельности, при осуществлении которых организации и индивидуальные предприниматели в силу специфики своей деятельности либо особенностей своего местонахождения могут производить наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники. Надо отметить, данным пунктом Федерального закона не предусмотрено освобождение от обязательного применения контрольно-кассовой техники организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих перевозку пассажиров на автомобильном транспорте (в такси).

Соответственно, правило статьи 5 Федерального закона №54-ФЗ распространяется на осуществление деятельности по перевозке пассажиров легковым такси. Согласно ст. 5 Федерального закона №54-ФЗ организации и индивидуальные предприниматели, при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт исправную контрольно-кассовую технику, опломбированную в установленном порядке, зарегистрированную в налоговых органах и обеспечивающую надлежащий учет денежных средств при проведении расчетов (фиксацию расчетных операций на контрольной ленте и в фискальной памяти), а также выдавать клиентам при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в момент оплаты отпечатанные контрольно-кассовой техникой кассовые чеки.

Нужно отметить, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 23 июля 2007 года №470 «Об утверждении Положения о регистрации и применении контрольно-кассовой техники, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями» [9], кассовый чек — это первичный документ, отпечатанный контрольно-кассовой техникой на бумажном носителе. При печати кассового чека с оплатой по платежной карте контрольно-кассовая техника должна кроме кассового чека обеспечивать печать документа, подтверждающего факт осуществления расчета с использованием платежной карты. При этом устройство для считывания информации с платежных карт должно входить в состав контрольно-кассовой техники или обеспечивать ввод в нее информации о проведенном расчете с использованием платежной карты (п. 6 Постановления).

Вместе с тем, организации и индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги легкового такси, с учетом требований пункта «д» части 16 статьи 9 Федерального закона от 21 апреля 2011 г. №69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10] обязаны использовать таксометры, включенные в государственный реестр контрольно-кассовой техники (далее — государственный реестр). Аналогичное положение закреплено в пункте 1 статьи 2 Федерального закона от 22 мая 2003 г. №54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных

денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт» обязаны использовать таксометры, включенные в государственный реестр контрольно-кассовой техники (далее — государственный реестр).

В соответствии с разъяснениями, изложенными в письме Минфина России от 27.01.2009 г. №03-01-15/1-29, принадлежность к услугам, предоставляемым населению организациями и индивидуальными предпринимателями, определяется Общероссийским классификатором услуг населению ОК 002-93 (ОКУН), утвержденным Постановлением Госстандарта России от 28.06.1993 г. №163 [11].

В ОКУН включен такой вид услуги, как перевозка пассажиров легковыми таксомоторами в городском и пригородном сообщении (код услуги 021545). Понятие «таксометр» приведено в пункте 2 Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.02.2009 г. №112. Согласно указанному пункту, под таксометром понимается оборудование, предназначенное для расчета стоимости перевозки пассажиров и багажа легковыми такси, исходя из установленных тарифов на единицу пробега и (или) единицу времени пользования транспортным средством. Технические требования к электронным контрольно-кассовым машинам, встроенным в таксометры, для осуществления денежных расчетов с населением в сфере услуг на автомобильном транспорте утверждены решением Государственной межведомственной экспертной комиссии по контрольно-кассовым машинам протоколом №9/25-95 от 27.12.1995 [12].

Пунктом 1 ст. 3 Федерального закона предусмотрено, что при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт на территории Российской Федерации применяются модели контрольно-кассовой техники, включенные в Государственный реестр [13]. В Государственный реестр контрольно-кассовой техники включены таксометры «Меркурий-115К», «Электроника-505К», «Стайер-02К», «Гелиос-005К» и «Штрих-ТАКСИ-К», соответствующие указанным техническим требованиям и предназначенные для вывода отчетных документов (кассового чека пассажиру, фискальных отчетов для контролирующих органов). Данные кассовые машины в случае их использования подлежат регистрации в налоговом органе на основании заявления по утверждённой форме (приложение №1 к приказу ФНС России от 09.04.2008 №ММ-3-2/152@). Государственная пошлина за регистрацию ККТ в налоговом органе не взимается.

В соответствии с «Административным регламентом исполнения ФНС государственной функции по регистрации в установленном порядке ККТ, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации», утвержденным приказом Министерства финансов Рос-

сийской Федерации от 10.03.2009 №19Н, регистрация ККТ осуществляется в течение пяти рабочих дней.

Согласно статье 2 Федерального закона №54-ФЗ, организации и индивидуальные предприниматели в соответствии с порядком, определяемым Правительством РФ, могут осуществлять наличные денежные расчеты без применения контрольно-кассовой техники в случае оказания услуг населению при условии выдачи ими соответствующих бланков строгой отчетности. Порядок утверждения формы бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам, а также порядок их учета, хранения и уничтожения устанавливается Правительством Российской Федерации. Правительство Российской Федерации постановлением от 06.05.2008 г. №359 «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники» утвердило Положение об осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники (далее — Положение).

Наряду с этим статьей 2.1 Федерального закона №54-ФЗ организации и индивидуальные предприниматели, являющиеся налогоплательщиками единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности, не подпадающие под действие пунктов 2 и 3 настоящей статьи, при осуществлении видов предпринимательской деятельности, установленных пунктом 2 статьи 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации, могут осуществлять наличные денежные расчеты и (или) расчеты с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники при условии выдачи по требованию покупателя (клиента) документа (товарного чека, квитанции или другого документа, подтверждающего прием денежных средств за соответствующий товар (работу, услугу).

Однако, согласно пп. 5 п. 2 ст. 346.26 НК РФ система налогообложения в виде единого налога на вмененный доход (далее — единый налог) может применяться при оказании автотранспортных услуг по перевозке пассажиров и грузов, осуществляемых организациями и индивидуальными предпринимателями, имеющими на праве собственности или ином праве (пользования, владения и (или) распоряжения) не более 20 транспортных средств, предназначенных для оказания таких услуг. При исчислении единого налога на вмененный доход при оказании автотранспортных услуг по перевозке пассажиров применяется физический показатель «количество посадочных мест» с базовой доходностью в месяц 1500 руб.. Таким образом, при расчете единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности следует учесть количество посадочных мест во всех транспортных средствах, имеющих на праве собственности или ином праве (владения, пользования и (или) распоряжения).

Кроме того, согласно статье 346.29 главы 26.3 «Система налогообложения в виде единого налога на вме-

ненный доход для определенных видов деятельности» Налогового кодекса Российской Федерации объектом налогообложения для применения единого налога является вмененный доход налогоплательщика, который определяется расчетным путем исходя из совокупности факторов, непосредственно влияющих на получение такого дохода. Уточнение и корректировка суммы единого налога, при прочих равных условиях, могут быть произведены только на базе данных о сумме денежной выручки, полученной с применением контрольно-кассовой техники и содержащейся в их блоках фискальной памяти. В соответствии со статьей 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации плательщики единого налога на вмененный доход обязаны соблюдать порядок ведения расчетных и кассовых операций в наличной и безналичной формах, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации. Обратим внимание, в целях налогообложения ЕНВД при оказании услуг по перевозке пассажиров не имеют значения ни форма расчетов (наличная или безналичная), ни потребители данных услуг (физические или юридические лица). Это указано в Письме Минфина России от 22 августа 2008 г. №03—11—04/3/394. В этой связи Министерство Российской Федерации по налогам и сборам считает, что оснований для освобождения организаций и индивидуальных предпринимателей, перешедших на уплату единого налога на вмененный доход, от применения контрольно-кассовой техники не имеется. Также специалисты Минфина [14] отмечают, что согласно п. 5 ст. 346.26 Налогового кодекса Российской Федерации плательщики единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности не освобождаются от обязанности применения контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов в случаях продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

Напомним, документы, приравненные к кассовым чекам, предназначенные для осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники в случае оказания услуг населению, оформляются на бланках строгой отчетности (п. 2 Положения). В силу п. 5.1 Положения, документы, используемые при оказании услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, должны содержать реквизиты, установленные Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. Обязательные реквизиты квитанции на оплату пользования легкового такси предусмотрены Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утв. Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. №112.

Таким образом, порядок выдачи квитанций об оплате услуг легкового такси и требования к ним также регламентированы Постановлением Правительства РФ от 14

февраля 2009 г. №112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом».

Обратимся к Правилам перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом. Так, согласно пункту 111 Правил, фрахтовщик выдает фрахтователю кассовый чек или квитанцию в форме бланка строгой отчетности, подтверждающие оплату пользования легковым такси. В соответствии с Приложением №5 «Обязательные реквизиты квитанции на оплату пользования легковым такси» к Правилам квитанция на оплату пользования легковым такси должна включать следующие обязательные реквизиты: а) наименование, серию и номер квитанции на оплату пользования легковым такси; б) наименование фрахтовщика; в) дату выдачи квитанции на оплату пользования легковым такси; г) стоимость пользования легковым такси; д) фамилию, имя, отчество и подпись лица, уполномоченного на проведение расчетов.

В случае невыдачи указанных документов соответствующие юридические лица и индивидуальные предприниматели несут административную ответственность за осуществление наличных денежных расчетов без применения контрольно-кассовой техники, которая предусмотрена частью 2 статьи 14.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях РФ (далее — КоАП РФ) [15]. Кроме того, невыдача пассажиру кассового чека или квитанции в форме бланка строгой отчетности, предусмотренных Правилами перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом и подтверждающих оплату пользования легковым такси, является административным правонарушением, предусмотренным частью 2 статьи 11.14.1 Кодекса об административных правонарушениях РФ.

В соответствии с пунктом 4 Положения №359, бланк документа изготавливается типографским способом или формируется с использованием автоматизированных систем. Изготовленный типографским способом бланк документа должен содержать сведения об изготовителе бланка документа (сокращенное наименование, идентификационный номер налогоплательщика, место нахождения, номер заказа и год его выполнения, тираж), если иное не предусмотрено нормативными правовыми актами об утверждении форм бланков таких документов. Проставление серии и номера на бланке документа, изготовленного типографским способом, осуществляется изготовителем бланков.

Вместе с тем, согласно пункту 11 Положения при формировании бланков документов с использованием автоматизированной системы для одновременного заполнения бланка документа и выпуска документа должно иметь защиту от несанкционированного доступа, идентифицировать, фиксировать, сохранять все операции с бланком документа в течение не менее пяти лет и уникальный номер и серия его бланка.

Министерство финансов Российской Федерации в своём письме от 06 марта 2009 г. №03—01—15/2—96 разъясняет, соответствие автоматизированной системы, формирующей бланки документов, требованиям Положения должно подтверждаться технической документацией по формированию, заполнению и печати бланков строгой отчетности, приравненных к кассовым чекам. Положение устанавливает порядок осуществления организациями и индивидуальными предпринимателями наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения ККТ в случае оказания услуг населению при условии выдачи документа, оформленного на бланке строгой отчетности, приравненного к кассовому чеку, а также порядок утверждения, учета, хранения и уничтожения таких бланков.

Исходя из сказанного, перевозка пассажиров в легковых такси за наличный денежный расчет может производиться либо с применением таксометров со встроенной контрольно-кассовой машиной, включенных в Государственный реестр контрольно-кассовой техники, зарегистрированной в налоговом органе, либо осуществляться с применением соответствующих бланков строгой отчетности. Данное требование законодательства Российской Федерации о применении контрольно-кассовой техники не противоречит требованию Правил перевозок пассажиров, а также Федеральному закону №69-ФЗ [16].

Также пунктом 16 Федерального закона №69-ФЗ внесены изменения в статью 23.36 КоАП РФ и определены орган и должностные лица органа, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.14.1 КоАП РФ. В частности, добавлена новая статья 23.36.1. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси. В соответствии с частью 1 статьи 23.36.1, органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 11.14.1 КоАП РФ. Согласно части 2 указанной статьи, рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов вправе руководители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси, их заместители. Также рассматривать дела об административных правонарушениях от имени органов вправе руководители структурных подразделений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси, их заместители. Органом, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере транспорта, определена Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор).

Литература:

1. Федеральный закон от 22 мая 2003 г. №54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт // Собрание законодательства РФ, от 26 мая 2003 г., №21, ст. 1957.
2. Приказ Роспрома от 17 сентября 2009 г. №823 «О государственном реестре контрольно-кассовой техники» // Еженедельник промышленного роста, 2009, №26
3. Постановление Правительства РФ от 06.05.2008 г. №359 (ред. от 14.02.2009) «О порядке осуществления наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт без применения контрольно-кассовой техники» // Собрание законодательства РФ, 12.05.2008, №19, ст. 2191
4. Постановление Правительства РФ от 14.02.2009 г. №112 «Об утверждении Правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом» // Собрание законодательства РФ, 02.03.2009, №9, ст. 1102,
5. Информационное письмо Минфина РФ от 22.08.2008 г. «О порядке утверждения форм бланков строгой отчетности» // Экономика и жизнь, №35, август, 2008
6. Письмо Минфина России от 13 октября 2004 г. №07-05-24/22 // <http://law7.ru/base12/part9/d12ru9574.htm>
7. Письмо МНС РФ от 08.10.2004 г. №33-0-13/651 «О контрольно-кассовых машинах, применяемых в такси» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет, №22, 2004
8. Приказ Роспрома от 17 сентября 2009 г. №823 «О государственном реестре контрольно-кассовой техники» // Еженедельник промышленного роста, 2009, №26
9. Постановление Правительства РФ от 23.07.2007 г. №470 «Об утверждении Положения о регистрации и применении контрольно-кассовой техники, используемой организациями и индивидуальными предпринимателями» // Собрание законодательства РФ, 30.07.2007, №31, ст. 4089.
10. Федеральный закон от 21.04.2011 г. №69-ФЗ (ред. от 23.04.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, №88, 25.04.2011,
11. Постановление Госстандарта РФ от 28.06.1993 г. №163 (ред. от 23.12.2010) «ОК 002-93. Общероссийский классификатор услуг населению». — М., «Издательство стандартов», 1994. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=112425>
12. Письмо ГМЭК от 28.11.1994 г. №АО-7-272 (ред. от 19.12.2002) «О решении Государственной межведомственной экспертной комиссии по контрольно-кассовым машинам»
13. Приказ Роспрома от 17 сентября 2009 г. №823 «О государственном реестре контрольно-кассовой техники» // Еженедельник промышленного роста, 2009, №26.
14. Письмо МНС РФ от 08.10.2004 г. №33-0-13/651 «О контрольно-кассовых машинах, применяемых в такси» // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет, №22, 2004
15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. №195-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // Российская газета, №256, 31.12.2001,
16. Федеральный закон от 21.04.2011 г. №69-ФЗ (ред. от 23.04.2012) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, №88, 25.04.2011,

9. ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Представительство по назначению суда

Беляев Александр Дмитриевич, студент

Казанский (Приволжский) федеральный университет (Татарстан)

В соответствии с ч. 1 ст. 48 Конституции РФ каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Кроме того, в случаях, предусмотренных законом, такого рода помощь предоставляется бесплатно [1]. Закон не очерчивает круг лиц, имеющих данное право. Поэтому логично предположить, что норма Конституции распространяется не только на граждан России, но и на всех, кто пребывает на её территории.

Судебное представительство является одним из способов оказания юридической помощи, которое нашло свое отражение не только в гражданском, но и в иных процессуальных кодексах Российской Федерации. Процессуальное представительство несомненно имеет схожие черты с представительством материальным. Однако следует отличать их друг от друга. Во-первых, они имеют различную законодательную базу. Процессуальное представительство основано на нормах ГПК, а материальное на нормах ГК. Во-вторых, они имеют различные цели осуществления. Судебное представительство направлено на совершение процессуальных действий, в то время как материальное имеет своей целью заключение сделок в интересах и от имени представляемого. В-третьих, они различны по формам закрепления полномочий представителя. В процессуальном праве его полномочия могут быть определены как устно, так и письменно. В праве материальном же, полномочия представителя могут быть выражены только в письменном, законодательно оговоренном виде посредством выданной представителю доверенности.

Касаемо ГПК, представительству в суде в нём выделена отдельная, пятая глава, где указаны виды такого представительства. А именно: представительство от имени организации, представительство от имени государства, законное представительство, договорное (добровольное) представительство и представительство адвоката по назначению суда. Подробнее остановимся на последнем.

Представительство по назначению было введено в ГПК с 1 февраля 2003 года, поэтому его можно считать самым новым видом представительства из всех известных. Согласно ст. 50 ГПК РФ суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно,

а также в других предусмотренных федеральным законом случаях [2]. Положения настоящей статьи направлены на защиту прав ответчика в тех случаях, когда место жительства ответчика неизвестно и установить его не удастся. Истец должен представить в суд доказательства того, что попытки поиска ответчика не дали результата; либо сведения о последнем месте жительства ответчика, о том, что ответчик там не проживает; сведения о местонахождении его имущества или невозможности его установления [3, с. 66]. При неизвестности места пребывания ответчика судья обязан вынести «определение об объявлении розыска ответчика» в соответствии с ч. 1 ст. 120 ГПК РФ, а в случае невозможности найти ответчика, суд назначает ему представителя, путем вынесения «определения о назначении адвоката в качестве представителя», и рассматривает дело в его отсутствие.

Как видно из Выписки из протокола заседания Совета Адвокатской палаты Московской области от 26.02.2003 г. «суды в ряде случаев расширительно толкуют ст. 50 ГПК РФ» смешивая «два разных понятия: «неизвестность места жительства ответчика» и «неизвестность его места пребывания» [4]. Согласно п. 3 Правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ местом пребывания является место, где гражданин временно проживает, — гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина. Местом жительства по тем же правилам, является место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), социального найма либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, — жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких и престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение [5]. Из вышеизложенного следует, что эти две категории различаются как по времени, так и по месту проживания. Встает вопрос, требующий разрешения: «Возможно ли назначение адвоката в качестве представителя, без наличия требований,

указанных в ст. 120 ГПК РФ, если известно только место пребывания ответчика?» Возможно, законодателю следует дополнить ст. 50 ГПК РФ фразой «или место пребывания» помимо фразы «место жительства, которого неизвестно». Кроме того, законодатель указывает в статье только на ответчика, ничего не говоря про истца. Встает следующий вопрос: «Возможно ли назначение судом адвоката истцу?»

В ст. 50 ГПК РФ имеется упоминание о «других предусмотренных федеральным законом случаях». Варфоломеев В. В. считает, что примером такого ФЗ может служить Закон «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ», где перечислен перечень лиц, которым бесплатная юридическая помощь оказывается бесплатно. Хотя этот перечень не исчерпывающий. Другие ученые считают, что примером может служить Закон «О Психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании». В ч. 3 ст. 7 этого закона сказано, что защиту прав и законных интересов гражданина, при оказании ему психиатрической помощи может осуществлять адвокат, уполномоченный оказывать бесплатную юридическую помощь [6]. Следовательно, если у такого лица отсутствует представитель, суд назначает адвоката указанному лицу.

Постановлением Пленума Верховного суда «О судебном решении» было установлено, что адвокат, выступающий в гражданском процессе по назначению суда, может обжаловать решение в апелляционном, кассационном порядке или в порядке надзора. Другие адвокаты могут обладать такими полномочиями лишь при учёте доверителем специальной оговорки [7].

В настоящий момент нет специального нормативно-правового акта, регламентирующего порядок назначения судом представителя в гражданском процессе, так же размер и условия оплаты за его услуги. Исходя из норм, посвященных представительству в ГПК, предполагается, что помощь адвоката, назначенного судом оказывается ответчику бесплатно. Вместе с тем, из смысла ч. 2 ст. 100 ГПК РФ вытекает положение о возможности получения вознаграждения за проделанную работу. Правда, только при решении суда, состоявшимся в пользу ответчика. Так как, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции РФ гражданско-процессуальное законодательство находится в исключительном ведении РФ, считаю целесообразным определить порядок такого назначения на уровне Федерации.

Литература:

1. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-АРП) // СПС «Консультант плюс» URL: <http://www.consultant.ru/popular/cons/#info> (дата обращения: 12.03.2014).
2. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14.11.2002 г. №138-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // «Собрание законодательства РФ», 18.11.2002, №46, ст. 4532.
3. Комментарий к ГПК под редакцией П. В. Крашенинникова по состоянию на 01.09.2006 г. URL: http://okulturnarod.ru/books/Comment_CLC.pdf (дата обращения: 12.03.2014).

В отличие от ГПК, нормы УПК более детально регламентируют порядок назначения представителя (защитника) и оплата его труда. Кроме того, УПК в ч. 1 ст. 50 оговаривает возможность приглашения нескольких защитников [8], что позволяет говорить о процессуальном со-представительстве. ГПК говорит лишь о, так называемом, процессуальном соучастии истцов и ответчиков. Со-представительство в гражданском судопроизводстве возможно лишь в порядке передоверия, так как положения закона о доверенности направлены лишь на передачу полномочий от одного лица к другому.

Ч. 1 ст. 50 УПК РФ устанавливает возможность предоставления защитника, по просьбе подозреваемого, обвиняемого. Законодатель, в ГПК данный вопрос не регламентирует. В уголовном процессе защитник назначается не только судом, но и дознавателем, следователем. Порядок назначения и оплата труда защитника определяется ч. 2 и ч. 5 той же статьи. В ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» сказано, что труд адвоката, участвующего в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, оплачивается за счет средств федерального бюджета [9]. К тому же, п. 23 Положения от 01.12.2012 г. устанавливает размер вознаграждения адвоката, участвующего в уголовном деле по назначению дознавателя, следователя или суда. При определении размера вознаграждения адвоката учитывается сложность уголовного дела, а при определении сложности уголовного дела учитываются подсудность, количество и тяжесть вменяемых преступлений, количество подозреваемых, обвиняемых (подсудимых), объем материалов дела и другие обстоятельства [10].

Таким образом, существование представительства по назначению обусловлено тем, что не каждый, в силу различных обстоятельств, может защищать свои права, свободы и охраняемые законом интересы. Для этого требуются не только теоретические, но и практические знания работы в суде.

В заключение, хотелось бы добавить, что процесс законотворчества бесконечен. В процессе реализации норм права и дальнейшего развития общества всегда будут возникать всё новые и новые вопросы, требующие их практического регулирования. Остается надеяться, что все необходимые нормативно-правовые акты и поправки, касающиеся представительства по назначению суда в гражданском процессе будут приняты.

4. Выписка из протокола №4 заседания Совета Адвокатской палаты Московской области от 26.02.2003 г. URL: [http://www.alppp.ru/law/prokuratura — organy-yusticii — advokatura — notariat/22/vypiska-iz-protokola — 04-zasedaniya-soveta-advokatskoj-palaty-moskovskoj-oblasti-ot-26-fev.html](http://www.alppp.ru/law/prokuratura—organy-yusticii—advokatura—notariat/22/vypiska-iz-protokola—04-zasedaniya-soveta-advokatskoj-palaty-moskovskoj-oblasti-ot-26-fev.html) (дата обращения: 12.03.2014).
5. Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ, утвержденные Постановлением Правительства от 17.07.1995 г. №713 (ред. от 21.05.2012) // СПС «Консультант плюс» URL: [http://base.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc; base=LAW; n=130152; dst=0; ts=1F5F0FCBDE18F07A7AEA30D1A52B9F8A; rnd=0.40672376728616655](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=130152; dst=0; ts=1F5F0FCBDE18F07A7AEA30D1A52B9F8A; rnd=0.40672376728616655) (дата обращения: 12.03.2014).
6. Закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» 02.07.1992 г. №3185—1 (ред. от 28.12.2013) // СПС «Консультант плюс» URL: [http://base.consultant.ru/cons/cgi/online. cgi?req=doc; base=LAW; n=156794; dst=0; ts=1A3D4CC392C0A618044F8F998410034D; rnd=0.6935468651354313](http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=LAW; n=156794; dst=0; ts=1A3D4CC392C0A618044F8F998410034D; rnd=0.6935468651354313) (дата обращения: 12.03.2014).
7. Постановление Пленума Верховного Суда от 19.12.2003 г. №23 «О судебном решении» // «Российская газета», №260, 26.12.2003.
8. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 г. №174-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // «Собрание законодательства РФ», 24.12.2001, №52 (ч. I), ст. 4921.
9. ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» от 31.05.2002 г. №63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) // «Собрание законодательства РФ», 10.06.2002, №23, ст. 2102.
10. Положение о возмещении процессуальных издержек, связанных с производством по уголовному делу, издержек в связи с рассмотрением гражданского дела, а так же расходов в связи с выполнением требований Конституционного суда РФ, утвержденное Постановлением Правительства от 01.12.2012 г. №1240 (ред. от 14.05.2013) // «Российская газета», №283, 07.12.2012.

Молчание законодателя и пробел в гражданском процессуальном праве

Германов Александр Викторович, соискатель
Воронежский государственный университет

В статье рассматривается вопрос о соотношении квалифицированного молчания законодателя и пробела в гражданском процессуальном праве.

Ключевые слова: квалифицированное молчание законодателя, пробел, аналогия гражданского процессуального закона.

Silence of legislature in civil procedural law

Germanov A.V.

The article is devoted to the topical questions the content of the concept of the qualified silence of legislature and its co-relation with the concept of the gap in civil procedural law.

Key words: Silence of legislature, gap and analogy of civil procedural law.

Как известно, каждая научная теория исходит из фундаментальных понятий и категорий, к числу которых в правоведении относятся такие понятия, как толкование закона, квалифицированное молчание законодателя, пробел в законодательстве, аналогия закона и права, субсидиарное применение правовых норм, а также злоупотребление правом.

Термин «квалифицированное молчание законодателя» в последнее время получил в отечественной юридической литературе неоднозначную интерпретацию. В основном квалифицированное молчание законодателя определяют

как прием законодательной техники, посредством которого законодатель делегирует конкретизацию регулирования правоотношений на уровень правоприменения. Кроме этого в объем понятия квалифицированного молчания законодателя включают также не относящиеся к сфере правового регулирования отношения [4, с. 288].

Однако основной вопрос о том, наложен ли молчанием законодателя запрет на то, что им не урегулировано, или же такое молчание предполагает усмотрение правоприменителя, и в чем должен заключаться критерий разграничения, разработан не полностью.

Положение осложняется тем, что различные по сути понятия также зачастую находят свои выражения и в других, объединяющих эти понятия терминах. Так, термины «мнимый пробел» или «преднамеренный пробел» зачастую используют как синонимы квалифицированного молчания законодателя. При таком противоречивом положении остается неясным, чем квалифицированное молчание законодателя отличается от его неквалифицированного молчания при том, что убедительных доводов о необходимости отнесения любого молчания законодателя к категории квалифицированного не приводится. Трудности с отграничением квалифицированного молчания законодателя от пробела приводят также к введению такого термина, как «квалифицированный пробел» в роли эквивалента негативного квалифицированного молчания законодателя [8, с. 131–133].

Отмеченная противоречивость и неясность наблюдается не только в теоретических работах, но и в судебной практике при применении норм гражданско-процессуального законодательства.

Согласно ч. 1 ст. 39 ГПК РФ [12] истец вправе изменить основания или предмет иска, увеличить или уменьшить размер исковых требований либо отказаться от иска, ответчик вправе признать иск, стороны могут окончить дело мировым соглашением. Ввиду законодательной лаконичности в правоприменительной практике возникают вопросы о том, охватывается ли понятием изменение предмета иска его дополнение новыми требованиями, или изменение предмета иска — это исключительно его замена на другой предмет? Распространяется ли и в какой степени положения ст. 133 ГПК РФ на заявления об изменении или дополнении иска? Нуждается также в выяснении правовая природа выработанного на практике понятия уточнения иска. Так, одни суды считают, что на дополнительные исковые требования распространяется только действие правил ст. 131 ГПК РФ, другие полагают, что дополнения к иску должны рассматриваться в порядке ст. 133 ГПК РФ со всеми вытекающими отсюда последствиями, хотя ни того, ни другого напрямую законодатель не закрепляет.

Один из важнейших и не совсем еще ясных аспектов при разрешении выше поставленных вопросов относится к действию положения «разрешено только то, что закреплено», также известное в отрицательной формулировке, согласно которой «все, что законом не предусмотрено, запрещено». С теоретической точки зрения действие данного положения может быть объяснено понятием квалифицированного молчания законодателя. Так, если законодатель ничего не говорит, т. е. прямо не закрепляет возможности для истца дополнить заявленные исковые требования новыми требованиями наряду с ранее заявленными, не меняя основания иска, то, исходя из положения «все, что законом не предусмотрено, запрещено», такое молчание означает запрет на подобные действия. Законодатель не просто молчит, но своим молчанием выражает свое отрицательное отношение ко всему тому,

что выходит за рамки непосредственно оговоренного в тексте закона. Если же отсутствие в ч. 1 ст. 39 ГПК РФ прямо закрепленной процессуальной возможности не только изменить, но и дополнить исковые требования новыми, определить как пробел, то принятие судом дополнительных исковых требований к ранее заявленным может означать, как включение в понятие изменения предмета иска дополнений к нему, так и аналогию закона.

Во избежание путаницы представляется правильным придавать термину «квалифицированное молчание законодателя» то значение, которое сложилось изначально: квалифицированное молчание законодателя — это понятие, которое выражает отрицательную волю законодателя к тому, что законом не предусмотрено [3, с. 151; 2, с. 15, 74; 11, с. 181].

Отрицательная воля направлена на запрет, который в общераспространенном понимании формулируется как положение «все, что законом не предусмотрено, запрещено». В таком понимании квалифицированное молчание законодателя отчетливо противостоит пробелу. В этой связи заслуживает поддержки предложение В. М. Баранова о недопущении рассмотрения квалифицированного молчания законодателя как пробела [13].

С логической точки зрения квалифицированное молчание законодателя и пробел представляют собой закрытую строгую дизъюнкцию: либо законодатель запрещает то, о чем он умалчивает, либо молчание законодателя оценивается как его недосмотр, а отсутствие необходимой нормы права — как пробел. Таким образом, мы имеем дело с двумя противоположными понятиями, первое из которых объясняет положение «все, что законом не предусмотрено, запрещено», второе, наоборот, вытекает из представления о том, что вовсе не все, законом не предусмотренное, в то же время и тем самым запрещено.

Следует также заметить, что нет никаких оснований к тому, чтобы связывать запрет на то, что законом не предусмотрено, и понятие квалифицированного молчания законодателя с императивным методом правового регулирования и соответственно с отраслями права, традиционно относимых к публичным, а разрешение на прямо не запрещенное — с диспозитивным методом и соответственно с частным правом [9]. В судебной практике при применении норм гражданского права довод о не предусмотренном в законе и потому запрещенном используется едва ли не чаще, чем при применении процессуальных норм права [5, с. 171, 367, 420, 433, 472–473, 493, 605, 694, 850.; 15]. К тому же за рамками диспозитивных правил, например, за рамками правил об альтернативной подсудности, предоставляющих возможность выбора истцу, по-прежнему действует запрет: истец вправе выбирать только из того, что законом предусмотрено.

Коль скоро мы принимаем за исходное положение то, что пробел противостоит квалифицированному молчанию законодателя, мы в таком случае должны признать,

что вывод о наличии пробела в действующем законодательстве — это результат его оценки как не отвечающего практическим потребностям с точки зрения полноты и всесторонности должного правового регулирования. Говоря иначе, выявление пробела связано с отказом от признания в качестве безусловно действующего положения «все, что законом не предусмотрено, запрещено».

Иной подход вполне убедителен только при понимании законности в том значении, в каком данный принцип трактовался до недавнего времени. Однако новое понимание законности, основанное на отказе от жесткой связи данного принципа с положением «все, что законом не предусмотрено, запрещено», в сочетании с признанной возможностью применения аналогии гражданско-процессуального закона [6, с. 114–115; 7, с. 45; 11, с. 43], позволяет оценить такой, например, факт, как отсутствие в ч. 1 ст. 55 ГПК РФ указаний о фотоматериалах и консультациях специалиста, по иному. В юридической литературе уже давно отмечалось, что при подготовке и принятии нормативных актов законодатель может по ошибке не учесть всех сторон предмета правового регулирования и связать действие норм права с понятием, которое является лишь одним из представителей какого-либо рода, вместо того, чтобы связать действие правовых норм с общим понятием [1, с. 25–26]. Допущенная ошибка становится явной при практическом применении такой нормы права. Фотоматериалы являются разновидностью технических средств фиксации объективной реальности. Более того, как техническое средство видеозапись является производной от фотографии. Следуя аргументу «от большего к меньшему», мы приходим к выводу о том, что, если в качестве средств доказывания может быть использована видеозапись, то тем более в качестве таковых могут быть использованы фотоматериалы. При этом использование фотоматериалов в качестве средств доказывания способствует достижению законодательной цели и не ставит действие правовых норм в рамки основанного на буквальном подходе жесткого формализма. Для дальнейшего обоснования возможности использования фотоматериалов в качестве доказательств уместно также использовать и аргумент «от абсурдного», ведь при ином подходе получается, что законодателю известны только такие достижения технологического прогресса как аудио- и видеозапись, но ему ничего не известно о фотографии.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что умолчание законодателя о возможности использования в качестве средств доказывания фотоматериалов при отправлении гражданского судопроизводства не означает запрета на такое использование, а указывает на наличие преодолеваемого аналогией закона пробела в действующих нормах гражданского процессуального права.

Вместе с тем представляется некорректным связывать значение термина «квалифицированное молчание законодателя» с использованием оценочных понятий при правовом регулировании гражданских процессуальных отношений. Понятие квалифицированного молчания за-

конодателя является специальным и потому нельзя согласиться с отождествлением этого понятия с более общим по отношению к нему понятием молчания. Полисемия никогда не способствовала ясности. Регулируя гражданско-процессуальные отношения посредством относительно определенных норм права, законодатель ничего не говорит об их конкретном содержании, т.е. молчит. Но такое молчание отнюдь не является квалифицированным, т.е. возведенным в степень и означающим нечто большее, чем просто молчание. Квалифицированное молчание означает запрет на законом не предусмотренное, в то время как молчание относительно конкретного содержания оценочных понятий, наоборот, означает дозволение и делегирование правоприменителю полномочий на конкретизацию.

Возможность смещения молчания законодателя в широком (общем) и узком (специальном) его понимании как квалифицированного может обуславливаться тем, что выявление противопоставляемого квалифицированному молчанию законодателя пробела и конкретизация относительно определенных норм права связана с оценочной деятельностью. Отрицать возможность такой деятельности за правоприменителем в целях конкретизации относительно определенных норм права, значит вступать в противоречие с логической последовательностью. Если суд оценивает собранные по делу доказательства по своему внутреннему убеждению, то нет никаких препятствий к тому, чтобы такой же оценке подвергались и использованные законодателем для регулирования общественных отношений относительно определенные нормы права в целях их конкретизации. Также и выявление пробела в действующем законодательстве связано с оценочной деятельностью правоприменителя с той лишь разницей, что предметом оценки становится закон с точки зрения его полноты и всесторонности.

Опасения по поводу возможности судебного произвола при отсутствии нормативно закрепленных ограничений на применение аналогии гражданско-процессуального закона не лишены оснований, но не более, чем наличие опасений в произвольности при наполнении конкретным содержанием, например, такого понятия, как «уважительные причины» пропуска процессуального срока. Кроме того, объясняемое квалифицированным молчанием законодателя положение «все, что законом не предусмотрено, запрещено», само по себе является сдерживающим фактором в произвольном применении аналогии гражданского процессуального закона.

Из изложенного следует, что, во-первых, понятие квалифицированного молчания законодателя объясняет или, выражаясь терминами современной логики, эксплицирует действие положения «все, что законом не предусмотрено, запрещено». Во-вторых, выявление пробела в гражданском процессуальном законодательстве, связано с оценочной правоприменительной деятельностью. В-третьих, принцип законности не исключает оценочной правоприменительной деятельности суда.

Литература:

1. Иеринг, Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. /Р. Иеринг. СПб. 1875 г. 25—26 с.
2. Боннер, А. Т. Применение нормативных актов в гражданском процессе. М. 1980 г. с. 15,74;
3. Лазарев, В. В. Пробелы в праве. Казань. 1969 г. с. 68, 82; Общая теория государства и права. М. 1996 г. Под ред. Лазарева В. В. Автор главы — Лазарев В. В. с. 251.
4. Морозова, Л. А. Теория государства и права. М. 2002 г. с. 288
5. Практика применения Гражданского кодекса РФ части первой». Общ. ред. Белова В. А. М. 2009 г. с. 171, 367, 420, 433, 472—473, 493, 605, 694,850.
6. Сахнова, Т. В. Курс гражданского процесса. /Т. В. Сахнова. М. 2008 г. с. 114—115
7. Апостолова, Н. Н. О соотношении законности и целесообразности в российском уголовном судопроизводстве. /Н. Н. Апостолова // Российская юстиция. — 2011 г. — №1 — с. 45
8. Демин, А. Квалифицированное молчание закона в механизме налогово-правового регулирования. // Закон 2012 г. №2. с. 131—133
9. Демин, А. В. Относительно-определенные средства в системе налогово-правового регулирования: тенденции и перспективы //«Финансовое право», 2012, N 1.// СПС «КонсультантПлюс» Версия 4000.00.15 от 20 января 2010 г. (дата обращения:20 марта 2010 г.)
10. Султанов, А. Р. Пересмотр судебных актов в связи с актами межгосударственных органов // Закон. 2008. N 12. с. 182.
11. Шафиров, В. М. Законность в правовом государстве. /В. М. Шафиров // Российская юстиция. — 2011 г. — №4. — С. 43
12. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ: принят ГД ФС РФ 23.10.2002; в ред. от 06.04.2011 // Парламентская газета. N 220—221. 20.11.2002. (В редакции Федерального закона от 09.12.2010 N 353-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства. 13.12.2010. N 50. Ст. 6611.)
13. URL: www.urvak.ru/conference-2007.htm
14. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2011 г. №3 с. 15; 2010 г. №7, с. 17—18; №12. с. 22
15. Морозова, Л. А. Теория государства и права. М. 2002 г. с. 288
16. Демин, А. Квалифицированное молчание закона в механизме налогово-правового регулирования. // Закон. 2012 г. №2. с. 131—133
17. Демин, А. В. Относительно-определенные средства в системе налогово-правового регулирования: тенденции и перспективы //«Финансовое право», 2012, N 1.// СПС «КонсультантПлюс» Версия 4000.00.15 от 20 января 2010 г. (дата обращения:20 марта 2010 г.)
18. Иеринг, Р. Дух римского права на различных ступенях его развития. СПб. 1875 г. с. 25—26
19. Лазарев, В. В. Пробелы в праве. Казань. 1969 г. с. 68, 82; Общая теория государства и права. М. 1996 г. Под ред. Лазарева В. В. Автор главы — Лазарев В. В. с. 251. Боннер А. Т. Применение нормативных актов в гражданском процессе. М. 1980 г. с. 15,74; Султанов А. Р. Пересмотр судебных актов в связи с актами межгосударственных органов // Закон. 2008. N 12. с. 182.
20. www.urvak.ru/conference-2007.htm
21. Сахнова, Т. В. Курс гражданского процесса. М. 2008 г. с. 114—115; Апостолова Н. Н. О соотношении законности и целесообразности в российском уголовном судопроизводстве. // Российская юстиция. 2011 г. №1 с. 45; Шафиров В. М. Законность в правовом государстве. // Российская юстиция. 2011 г. №4. С. 43
22. Практика применения Гражданского кодекса РФ части первой». Общ. ред. Белова В. А. М. 2009 г. с. 171, 367, 420, 433, 472—473, 493, 605, 694,850.; Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2011 г. №3 с. 15; 2010 г. №7, с. 17—18; №12. с. 22

Приобретательная давность как одно из оснований приобретения права собственности

Линева Светлана Валентиновна, аспирант
Волгоградский институт бизнеса

Гражданским кодексом Российской Федерации предусмотрены основания приобретения права собственности. Одним из таких оснований приобретения права собственности является приобретательная давность.

Обязательным условием приобретения права собственности по приобретательной давности является то обстоятельство, что имущество на которое претендует владелец должно иметь статус бесхозяйного имущества, и которое не может быть отнесено к ст. ст. 226–233 ГК РФ.

Приобретательная давность регламентирована ст. 234 ГК РФ, согласно которой физическое лицо или организация со статусом юридического лица приобретают право собственности на имущество, не принадлежащее им на праве собственности, но которым данные субъекты добросовестно, открыто и непрерывно владеют как своим собственным в течение установленного срока: для недвижимого имущества — 15 лет, для движимого — 5 лет.

При этом право собственности на движимые вещи возникает по истечении установленного срока, а на недвижимые — после государственной регистрации прав на недвижимое имущество, осуществление которой возможно только на основании решения суда, устанавливающего право собственности субъекта на недвижимое имущество по приобретательной давности.

Для применения основания приобретения права собственности в силу приобретательной давности, необходимо соблюдение всех условий, которые предусмотрены п. 1 ст. 234 ГК РФ.

Во-первых, субъект, который владеет имуществом, не должен быть собственником данного имущества.

Во-вторых, субъект должен владеть чужим имуществом добросовестно, открыто, непрерывно.

В-третьих, субъект должен владеть чужим имуществом на указанных выше условиях в течение установленного ст. 234 ГК РФ срока, в частности для движимого имущества — пять лет, для недвижимого имущества — 15 лет.

В-четвертых, к сложившимся отношениям не могут быть применены основания приобретения права собственности, предусмотренные нормами ст. ст. 226–233 ГК РФ.

В-пятых, приобретение права собственности в силу приобретательной давности может быть признано только в судебном порядке в соответствии со ст. 12 ГК РФ, путем признания права.

Одновременное соблюдение всех перечисленных условий является основанием для применения приобретательной давности в приобретении права собственности.

Однако, в юридической литературе до настоящего вре-

мени не сложилась единая точка зрения в отношении содержания каждого из перечисленных условий, которые необходимы для возникновения права на применение приобретательной давности как одно из оснований приобретения права собственности.

Указанные обстоятельства обусловили необходимость подробного анализа каждого из приведенных выше условий применения приобретательной давности, а также их сравнения с таким самостоятельным институтом гражданского права, как добросовестное приобретение, на самостоятельность которого и его признаки, позволяющие разграничить добросовестное приобретение и приобретательную давность, указывают отдельные российские ученые, в частности Ю. А. Тарасенко [1].

Точку зрения, высказанную Ю. А. Тарасенко, поддерживает и М. Г. Масевич, отмечая, что «добросовестное владение при приобретательной давности нужно отличать от добросовестного приобретения имущества» [2]...

С учетом высказанных в юридической литературе точек зрения проведем анализ содержания каждого из условий, соблюдение совокупности которых необходимо для применения приобретательной давности как основания приобретения права собственности.

1. Факт владения имуществом, как своим собственным и которое не находится в собственности фактического владельца.

Так, Ю. К. Толстой отмечает, что «владелец должен владеть имуществом как своим собственным или, что то же самое, в виде собственности, без оглядки на то, что у него есть собственник» [3].

Н. Н. Аверченко, высказывает, что «в момент приобретения вещи владелец полагает, допустимо заблуждаясь в фактических обстоятельствах, что то основание, по которому к нему попала вещь, дает ему право собственности на нее» [4].

В данном случае исходя из анализа вышеуказанных высказываний, авторы перепутали понятия давностное владение и добросовестное приобретение.

При этом, и Ю. К. Толстой, и Н. Н. Аверченко указывают на то, что давностный владелец, должен осознавать факт незаконного владения вещью в отличие от добросовестного приобретателя.

Таким образом, отличие приобретательной давности от добросовестного приобретения состоит в том, что добросовестный приобретатель приобретает имущество заранее зная о собственнике имущества, а давностный владелец не должен знать, кто является собственником имущества.

2. Нормами ГК РФ прямо не определено такое понятие, как добросовестное владение, однако, ученые указывают по разному толкование данного понятия.

Ученый Ю.А. Тарасенко указывает на то, что добросовестное владение должно продолжаться в течение всего срока, установленного нормами ГК для применения приобретательной давности, что вполне ясно следует из системного толкования норм, закрепленных в п. 1 ст. 234 ГК РФ, и укладывается в понятие владения как процесса, протяженного во времени.

Следовательно, исходя из толкования нормы ст. 234 ГК можно сделать вывод о том, что добросовестным следует признать такое владение, которое характеризуется как владение вещью, поступившей к давностному владельцу независимо от того, кто являлся собственником, осуществляемое так же, как своими собственными вещами, открыто и непрерывно в течение всего установленного ст. 234 ГК срока, в частности движимым имуществом — в течение 5 лет, недвижимым — в течение 15 лет.

Для более объективного рассмотрения понятия добросовестного владения необходимо также определить значение словосочетания «как своим собственным».

Владение имуществом как своим по отношению к приобретательной давности, на мой взгляд, означает, как, извлечение полезных свойств вещи, так и надлежащее исполнение всех связанных с использованием и содержанием вещи обязанностей.

Условие открытости владения имущества вытекает из факта добросовестного владения, которое должно быть открытым, видимым и явным для всех окружающих. Открытое для всех окружающих владение, в том числе исполнение связанных с ним обязанностей, указывает на отсутствие у фактического владельца намерения скрыть вещь от ее собственника с целью недобросовестного присвоения и свидетельствует о его воле, направленной на возврат имущества действительному собственнику в случае его обнаружения. По верному утверждению К.И. Скловского, «требование открытости владения обнаруживает стремление сохранить в этом институте баланс интересов и дать гарантии собственнику для отыскания вещи» [5]. При этом фактический владелец, на что справедливо указывает Н.Н. Аверченко, не обязан постоянно совершать действия, демонстрирующие фактическое владение, а должен вести себя в отношении бесхозяйного имущества в общепринятых рамках [6].

Факт непрерывного владения имуществом следует по-

нимать процесс фактического обладания бесхозяйной вещью, находящейся в непосредственном фактическом владении давностного владельца весь необходимый для применения приобретательной давности период времени, в течение которого вещь не должна передаваться во владение другого лица.

3. Владение вещью в соответствии с вышеуказанными условиями в течение срока, предусмотренного нормами ст. 234 ГК РФ (в случае владения движимой вещью — 5 лет, недвижимой вещью — 15 лет) начинает исчисляться на следующий день после истечения исковой давности, установленной нормами гл. 12 ГК РФ для истребования соответствующего имущества.

При этом необходимо иметь в виду, что ГК РФ предусмотрен срок для истребования соответствующего имущества его собственником, который составляет три года.

Следовательно, для применения третьего условия для приобретения права собственности в силу приобретательной давности необходимо исчислять давностный срок с учетом срока для истребования имущества (для движимого имущества — 8 лет, для недвижимого имущества — 18 лет).

4. Обязательным условием также должно являться то, что имущество не должно принадлежать на праве собственности иному лицу, то есть оно должно быть бесхозяйным.

Согласно ст. 225 ГК РФ, бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо, если иное не предусмотрено законами, от права собственности на которую собственник отказался.

Часть 2 вышеуказанной нормы ГК РФ предусматривает случаи, когда имущество может считаться бесхозяйным, в частности вещи, от которых собственник отказался (статья 226), о находке (статьи 227 и 228), о безнадзорных животных (статьи 230 и 231) и кладе (статья 233).

Таким образом, к условию бесхозяйности имущества, применяются также правила, предусмотренные ст. ст. 225–233 ГК РФ, которые могут быть применены для приобретения права собственности в силу приобретательной давности.

5. Для того, чтобы применить приобретательную давность необходимо обратиться в судебную инстанцию с соответствующим исковым заявлением. Иным способом, не иначе, как судебным решением невозможно применить норму о приобретательной давности для приобретения права собственности на имущество.

Литература:

1. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики/Под ред. В.А. Белова. М., 2007. с. 514–524.
2. Гражданское право России: Общая часть: Курс лекций/Под ред. О.Н. Садикова. М., 2001. с. 445.
3. Гражданское право: Учеб.: В 3 т. 7-е изд., перераб. и доп./Под ред. Ю.К. Толстого. М., 2009. Т. 1. с. 423.
4. Гражданское право: Учеб.: В 3 т./Под ред. А.П. Сергеева. М., 2008. Т. 1. с. 648.
5. Скловский, К.И. Указ. соч. с. 185.
6. Гражданское право: Учеб./Под ред. А.П. Сергеева. Т. 1. с. 650.

Определения состава предприятия как имущественного комплекса по законодательству Республики Казахстан

Худайбердина Гульнура Азраталиевна, старший преподаватель;
Сазанбаев Асылжан, магистрант
Казахский Национальный университет имени аль-Фараби (г. Алматы)

В настоящее время по действующему гражданскому законодательству Республики Казахстан в состав предприятия входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности, включая здания, сооружения, оборудование, инвентарь, сырье, продукцию, право на земельный участок, права требования, долги, а также права на обозначения, индивидуализирующие его деятельность (фирменное наименование, товарные знаки), и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законодательными актами или договором (п. 2 ст. 119 ГК РК).

Определение состава имущественного комплекса значимо не только для теоретического осмысления, но и имеет практический характер, поскольку отнесение или не отнесение того или иного имущества к предприятию напрямую влияет на особенности правового режима этого имущества.

Некоторые авторы, в частности В.С. Шишкина, предлагают выделять имущество, являющее неотъемлемой частью предприятия — основные средства, а к имуществу, носящему переменный характер — оборотные средства [1, с. 158].

По сути, в состав предприятия может входить любое имущество. В соответствии со ст. 115 ГК РК к имуществу относятся: вещи, деньги, работы, услуги, результаты творческой деятельности (фирменные наименования, товарные знаки), имущественные права и другое имущество.

Состав имущественного комплекса, его экономические и правовые границы наиболее четко и ярко проявляются в момент совершения гражданско-правовых сделок с предприятием, как с объектом. В целом предприятие как имущественный комплекс признается недвижимостью.

Состав предприятия имеет наполнение разнородными объектами, как видим, подчиняющимися в целом режиму недвижимости. Если разнородные вещи образуют единое целое, позволяющее использовать его по назначению, определяемому существом соединения, они представляют собой сложную вещь. Имущественные части предприятия в целом имеют единое назначение — использование для осуществления предпринимательской деятельности. Однако при этом в большинстве своем разнородные вещи могут быть использованы в отдельности.

По нашему мнению, сложность вещи определяется помимо единого назначения использования, прежде всего, единством правового режима ее составляющих. В частности, действие сделки, заключенной по поводу сложной вещи, распространяется на все ее составные части, если соглашением сторон не установлено иное (п. 1 ст. 121 ГК

РК). Данное положение полностью применимо и к предприятию как объекту. Кроме того, единство режима сложной вещи определяется единообразием имущественных прав, закрепляемых на ее составляющие.

Признание предприятия сложной вещью носит относительный, условный характер. В литературе также высказано мнение, что предприятие «вещью, даже сложной не является», основанием такого суждения является то, что в состав предприятия входят разнородные составляющие, некоторые из которых не являются объектами вещных прав [2, с. 20].

Понятие сложной вещи, используемое в ГК РК, является родовым понятием по отношению, как к движимым, так и к недвижимым вещам.

Вместе с тем, сложная вещь юридически является неделимой при относительной физической самостоятельности отдельных ее частей.

Таким образом, необходимо выделить признаки, которыми должна обладать сложная вещь. Во-первых, сложная вещь является комплексным объектом, состоящим из разнородных или однородных вещей, имеющих относительную физическую самостоятельность. Во-вторых, составляющие сложной вещи имеют единый правовой режим.

Особенностью предприятия как объекта гражданских прав является то, что помимо «вещного» содержания в состав предприятия могут входить и имущественные, и исключительные права, которые вещами не являются.

Прежде всего, в состав предприятия входят: земельный участок и расположенные на нем объекты недвижимости, особенностью которых является необходимость регистрации прав, законодательно определенный порядок использования и содержания.

Объекты недвижимости, входящие в состав предприятия, обладают общей юридической судьбой, хотя подлежат отдельной инвентаризации и техническому учету. Поскольку предприятие в целом признается объектом недвижимости, постольку оно в целом подлежит государственной регистрации.

Ни положения регистрационного законодательства, ни положения ГК РК не определяют предприятие как объект регистрации, как объект недвижимости, сделки с предприятием также не являются объектом регистрации. Казахское законодательство о государственной регистрации в большей мере направлено на регистрацию прав на недвижимое имущество, а не на правовую фиксацию составляющих предприятия как имущественного комплекса. Хотя некоторыми ка-

захстанскими авторами определяется, что в отношении сложной недвижимой вещи (к каковым отнесено предприятие) производится государственная регистрация не объектов недвижимости, составляющих сложную недвижимую вещь, а регистрация единой сложной вещи [3, стр. 12], правоприменительная практика показывает, что фактически при регистрации предприятия проводится регистрация прав на земельный участок и здания и сооружения, на нем находящиеся.

Обоснование состава предприятия (помимо объектов, непосредственно признаваемых недвижимостью) для регистрирующих органов не имеет существенного значения. Договоры купли-продажи, аренды, доверительного управления предприятием, как имущественным комплексом, документы о составе предприятия, прилагаемые к ним, являются лишь основанием проведения по объектной регистрации прав на недвижимость, входящую в состав предприятия.

Предприятие как объект гражданских прав признано недвижимостью, однако, оно может и не иметь в своем составе здания, сооружения, так как законодательно не выделен императив в определении состава предприятия. Примером могут служить объекты, хоть и связанные с землей, но не являющиеся строениями капитального типа, а значит, и не подлежащие государственной регистрации.

По мнению С.А. Степанова, законодательно подчеркнут приоритет вещно-правовых моментов в характеристике содержания предприятия. «Законодательное отнесение предприятия к недвижимому имуществу... не только и не столько распространяет на сделки с такими имущественными комплексами необходимость соответствующей регистрации, столько устанавливает определенную презумпцию наличия в составе предприятия объектов недвижимости» [4, стр. 17–18].

Действительно мы согласны с мнением, что «если в отношении другого имущества возможна альтернатива его включения в состав предприятия, то в отношении недвижимости законодательно фактически предусмотрено обязательное включение, путем отнесения его в целом к недвижимости» [5, стр. 203].

Так как предприятие является недвижимым имуществом, оно подлежит обязательной государственной регистрации в соответствии с Законом Республики Казахстан, от 26 июля 2007 года «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество». При государственной регистрации предприятия как имущественного комплекса фиксируется только та его часть, которая и представляет собой недвижимое имущество. По сути, регистрируется тот земельный участок и те здания и сооружения, в которых располагается собственно предприятие.

В Правовой кадастр не вносятся сведения об имуществе предприятия, которое не является недвижимостью по своим природным качествам (движимое имущество, долги, права требования, интеллектуальная собственность).

На практике это вызывает затруднения при отграничении предприятия и обычного здания, сооружения при совершении сделок. Выявить особенности предприятия и отличие от других видов недвижимости необходимо для применения той или иной нормы права.

Законодательное определение обязательности использования предприятия в предпринимательской деятельности является немаловажным для отграничения предприятия от здания, сооружения.

Необходимость регистрации прав на каждый объект недвижимости, входящий в состав предприятия, с представлением документов в отношении только тех объектов, которые отвечают признакам недвижимости, не позволяют в гражданском обороте в целом реализовать концепцию ГК РК о предприятии как едином объекте права.

Другой немаловажной проблемой является отсутствие обязательной и альтернативной составляющей предприятия как имущественного комплекса.

На практике возникают ситуации, когда без наличия земельного участка (права на землю) делается попытка регистрации предприятия через объекты носители, имеющие неразрывную связь с землей, но не являющиеся объектами недвижимости (линии электропередач, волоконно-оптические линии, трубопроводы и т. п.).

Ст. 119 ГК РК представляет сторонам возможность варьирования составляющих, включенных законодателем в имущественный комплекс предприятия. В виду этого, необходимо четкое определение обязательных и альтернативных составляющих предприятия.

Следующей составной частью предприятия могут быть: фирменное наименование, товарные знаки и другие исключительные права, если иное не предусмотрено законом и договором.

В законодательстве Республики Казахстан понятие «фирменное наименование» рассматривается в различных аспектах. В соответствии со ст. 38, 1020 ГК РК юридическое лицо как субъект гражданских прав должно иметь свое наименование. Наименование юридического лица, являющегося коммерческой организацией, после регистрации юридического лица является его фирменным наименованием, субъект имеет исключительное право использования данного наименования.

Следует отметить, что данное положение актуально только в отношении коммерческих юридических лиц. На наименования некоммерческих юридических лиц положение о фирменном наименовании не распространяется. Мы считаем неправильным признание за одними исключительного права на фирменное наименование, а за другими нет, поскольку цель установления фирменного наименования заключается в индивидуализации субъекта хозяйственной деятельности и отличие его на рынке от других субъектов, а также в защите от его использования другими лицами.

Таким образом, фирменные наименования есть средства индивидуализации субъекта в гражданском обороте.

В действующем законодательстве ст. 493, 573 ГК РК термин «фирменные наименования» кроме использования в значении средства индивидуализации субъекта права, также как объекта гражданских прав, подлежащего включению в состав предприятия при его отчуждении. Согласно ст. 1023 ГК РК отчуждение и переход права на фирменное наименование юридического лица не допускается, кроме случаев реорганизации юридического лица и отчуждения предприятия в целом.

Помимо фирменного наименования в состав предприятия может быть включено и коммерческое обозначение. Законодательством не закреплено определение «коммерческое обозначение», хотя сам термин используется, к примеру, по договору аренды предприятия (ст. 573 ГК РК) арендодатель обязуется предоставить арендатору за плату для осуществления предпринимательской деятельности во временное владение и пользование предприятие в целом, как имущественный комплекс, в том числе фирменное наименование и (или) коммерческое обозначение правообладателя... Как видно из этой нормы, коммерческое обозначение представляет часть имущественного комплекса предприятия.

Определение фирменного наименования в качестве обозначения субъекта права не позволяет говорить о его оборотоспособности как объекта права, поскольку использование чужого наименования возможно только через государственную регистрацию (перерегистрацию) юридического лица.

По нашему мнению, целесообразно разделить правовое значение фирменных наименований и коммерческих обозначений, что позволит использовать последние в качестве объектов и без особого труда включать в состав предприятия как имущественного комплекса.

Также в состав предприятия входят товарные знаки, которые представляют собой зарегистрированное, либо

охраняемое без регистрации в силу международного договора, обозначение, служащее для отличия товаров или услуг одного лица от других.

Сделки с предприятием оформляются, как правило, в целом с указанием всех составляющих предприятия. Необходимо при этом отметить, что передача товарного знака в соответствии с казахстанским законодательством осуществляется на основе договора, подлежащего регистрации в Патентном органе.

Определение состава предприятия влияет на определение имущества, подлежащего передачи по сделке. На наш взгляд, нецелесообразно включать товарный знак в состав предприятия, так как при этом, сделки с предприятием должны будут регистрироваться и в органах регистрации недвижимого имущества по месту нахождения недвижимости и в Патентном органе, более того, в отношении товарного знака невозможно совершение всех видов сделок, предусмотренных для предприятия. К примеру, нельзя товарный знак сдать в аренду, в отношении товарного знака может быть заключено лицензионное соглашение о разрешении временного использования товарного знака третьими лицами с включением обязательных условий о контроле качества товара, производимого пользователем товарного знака. При этом договор аренды предприятия (или иной договор в отношении предприятия) будет трактоваться как смешанный договор, как один документ, в котором определены разные по сути отношения.

Рассмотренное позволяет сказать, что определение состава предприятия нуждается в законодательной доработке. Пересмотр состава предприятия позволит более четко определить правовой режим предприятия, выделив предприятие как особый объект с определением его самостоятельного места в классификации объектов гражданских прав.

Литература:

1. Коммерческое право: Учебник, под ред. В. Ф. Попондопуло, В. Ф. Яковлевой. — СПб., 1997. — Ч. 1, с. 158.
2. Козырь, О. Понятие недвижимого имущества в российском гражданском праве. Сделки с недвижимостью // Закон. — 1999. — № 4. — с. 18—24.
3. Джакупов, М. Р. Гражданско-правовое регулирование договора купли-продажи недвижимости: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. — Алматы, 2005.
4. Степанов, С. А. Имущественные комплексы в российском гражданском праве. — М.: Издательство НОРМА, 2002.
5. Амирханова, И. В. Гражданско-правовое обеспечение развития предпринимательства в Республике Казахстан. — Алматы: Казак университети, 2003.

13. СЕМЕЙНОЕ ПРАВО

Проблемы международного усыновления российских детей

Туганов Юрий Николаевич, профессор;
Климова Елизавета Андреевна, магистр
Забайкальский государственный университет (г. Чита)

Во все времена семья для каждого человека остается неисчерпаемым источником любви, преданности и поддержки. Семья играет огромную роль в жизни каждого человека, а особенно в жизни ребенка. Семья подготавливает ребенка к жизни, является его первым и самым главным источником социальных идеалов, закладывает основы общественного поведения, именно в семье у ребенка формируется определенное мировоззрение на жизнь. Австрийский педагог Х. Райнпрехт, отмечал, что «хорошая супружеская пара является для ребенка источником ценностной ориентации, без родителей процесс поэтапного формирования личности затруднен» [1].

В современной России без родительской опеки остаются сотни тысяч детей в силу различных обстоятельств, будь то смерть родителей, материальные либо жилищные трудности семьи, рост вне брачной рождаемости.

У ребенка есть право жить и воспитываться в семье не смотря на утрату своих родных родителей, это право у ребенка никто не отнимал. Государство предусмотрело следующие формы устройства детей в семье — это усыновление, опека и попечительство, и приемная семья.

Усыновление или удочерение (далее — усыновление) является приоритетной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Усыновление допускается в отношении несовершеннолетних детей и только в их интересах с соблюдением требований абзаца третьего пункта 1 статьи 123 Семейного кодекса РФ, а также с учетом возможностей обеспечить детям полноценное физическое, психическое, духовное и нравственное развитие.

Семейный кодекс не содержит точного определения понятия усыновление. Однако многие авторы раскрывают понятие усыновления и наиболее полное определение на наш взгляд дано Л.М. Пчелинцевой, понимающей под усыновлением юридический акт, в результате которого между усыновителями (усыновителем) и его родственниками, с одной стороны, и усыновленным ребенком — с другой, возникают такие же права и обязанности, как между родителями и детьми, а также их родственниками по происхождению [2]. В.Т. Батычко рассматривает усыновление или удочерение как юридический акт, в силу которого между усыновленным ребенком и лицом или лицами, принявшими его на воспитание,

устанавливаются личные и имущественные отношения, существующие между родителями и детьми [3].

Таким образом, усыновление (удочерение) представляет собой процесс принятия на воспитание детей, лишившихся попечения родителей, с установлением между усыновленным и усыновителем правовых (личных и имущественных) отношений, существующих между родителями и детьми.

В последнее время в России наблюдается тенденция возрастания случаев усыновления российских сирот гражданами иностранных государств. Прежде всего, это связано с социально-экономическими условиями российских граждан. Все мы знаем о проблемах, связанных с отсутствием жилья, недостаточным материальным обеспечением и государственной поддержкой многодетных и бездетных семей. Законодательство предусматривает ряд мер материального характера, однако зачастую этого бывает недостаточно: люди просто не хотят брать детей на воспитание, зная о том, что не смогут дать им должного обеспечения.

И здесь, по нашему мнению, необходимо законодателю обратить внимание на создание оптимальных условий для российских усыновителей.

Что касается усыновителей-иностранцев, то в статье 124 Семейного кодекса РФ говорится о том, что усыновление детей иностранными гражданами или лицами без гражданства допускается только в случаях, если не представляется возможным передать этих детей на воспитание в семьи граждан Российской Федерации либо родственникам детей независимо от места их проживания. Так, согласно статистическим данным в 2012 году российскими гражданами было усыновлено 6,5 тыс. детей, при этом граждане иностранных государств усыновили 2604 ребенка. По сравнению с 2011 годом, где было усыновлено около 3400 детей иностранными гражданами, происходит тенденция сокращения усыновления детей [4]. Однако доля международного усыновления в соотношении с российским составляет порядка 40 процентов от общего количества усыновленных детей в России (довольно значительная цифра).

В конце декабря 2012 года Президентом Российской Федерации В. Путиным был подписан Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих

прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» [5], вступивший в силу с 1 января 2013 года. Данный закон называют «законом Димы Яковлева», который в том числе подразумевает запрет на усыновление российских детей родителями из США. Представляется, что с принятием данного закона ситуация с усыновлением детей иностранцами должна улучшиться, поскольку указанный Закон содержит ряд таких положений, включающих ограничительные меры, позволяющие исключить из числа усыновителей недостойных лиц как:

«...запрет на въезд в Российскую Федерацию граждан Соединенных Штатов Америки:

а) причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека;

б) совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом, или причастных к их совершению;

в) наделенных государственными полномочиями и способствовавших своими действиями (бездействием) освобождению от ответственности лиц, совершивших преступления в отношении граждан Российской Федерации или причастных к их совершению» и так далее.

Статья 4 данного Закона устанавливает также запрет «...на передачу детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, а также осуществление на территории Российской Федерации деятельности органов и организаций в целях подбора и передачи детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки, желающим усыновить (удочерить) указанных детей.

Кроме того, часть 2 указанной статьи прекращает, «...в связи с установленным частью 1 настоящей статьи запретом на передачу детей, являющихся гражданами Российской Федерации, на усыновление (удочерение) гражданам Соединенных Штатов Америки от имени Российской Федерации действие Соглашения между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о сотрудничестве в области усыновления (удочерения) детей, подписанного в городе Вашингтоне 13 июля 2011 года».

Благодаря данному закону государство заставляет иностранцев уважать права и свободы российских граждан.

Отдавая ребенка в приемную семью, органам опеки и попечительства необходимо строже проводить отбор личностей попечителя, чтобы мы потом не сталкивались с проблемой жестокого обращения детей в семье. К нашему сожалению, законодательство закрепляет только формальные критерии усыновителей, и этого иногда является не достаточным. Во многих случаях сами органы опеки не проявляют должного внимания к данному процессу.

Попадая в приемную иностранную семью, ребенку представляется сложный процесс адаптации в чужом для него государстве: незнание языка, обычаев, культуры очень часто являются существенными препятствиями для нормальной жизни и развития ребенка. В связи с этим, немаловажную роль играют вопросы профессиональной подготовки иностранных усыновителей к принятию в семью ребенка (статья 127 СК РФ предусматривает прохождение такой подготовки в качестве одного из критериев усыновителя). Однако хотелось бы отметить, что данная статья говорит о том, что подготовка иностранных усыновителей может быть проведена в государстве, гражданами которого они являются. В целях реализации вышеуказанного требования Минобрнауки России подготовило письмо от 24 августа 2012 г. №ИР-713/07 «О подготовке лиц, желающих принять на воспитание в свою семью ребенка, оставшегося без попечения родителей» [6], в какой-то степени регулирующего особенности прохождения подготовки кандидатов в приемные родители иностранными гражданами, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации.

Однако этого представляется недостаточным. По нашему мнению, необходимо закрепить в российском законодательстве положение, о том, что иностранные родители обязаны пройти подготовку в России, чтобы лучше узнать наш менталитет, наши особенности культуры и многое другое. Чтобы ребенок, попадая в новую семью смог, легко адаптироваться в знакомых ему условиях.

Исходя из выше сказанного, хотелось бы отметить, что проблема международного усыновления детей в России остается острой, так как многие механизмы нашего законодательства еще не до конца регулируют эти отношения, необходимо ужесточить административную ответственность должностных лиц за нарушение порядка усыновления российских детей иностранцами.

Литература:

1. Арутюнова, Э. В. Понятие и правовая природа усыновления [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.juristlib.ru/book_9631.html (дата обращения 12.03.2014).
2. Пчелинцева, Л. М. Семейное право России: учебник. Норма, 2012. — 719 с.
3. Батычко, В. Т. Международное частное право Конспект лекций. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://netprava.ru/ek/b8/14_6.htm (дата обращения 12.03.2014).
4. Распределение усыновлений иностранными гражданами по странам [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.usynovite.ru/statistics/2012/7/> (дата обращения 12.03.2014).
5. Федеральный закон от 28 декабря 2012 г. №272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» // Рос. газета. 2012. 29 дек. №5975.
6. См.: Вестник образования. 2012. № 18. Сентябрь.

14. ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ, ЗЕМЕЛЬНОЕ, ЛЕСНОЕ, ВОДНОЕ И ВОЗДУХООХРАННОЕ ПРАВО

Краткая история становления экологического аудита в России

Ерофеева Виктория Вячеславовна, студент;

Краева Василиса Николаевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель
Волго-Вятский институт (филиал) университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) (г. Киров)

В статье рассматривается внутренняя правовая сущность экологического аудита и его становление в России. Приведена краткая характеристика этапов становления экологического аудита, раскрыты ключевые моменты по каждому из этапов. В заключении приводится краткая справка о современном состоянии экологического аудита в Российской Федерации.

Ключевые слова: история становления, экологический аудит.

Механизм экономической охраны окружающей среды — это совокупность экономико-правовых инструментов, которые можно применять в целях рационального природопользования и более эффективной охраны ОС. Одним из элементов этого экономического механизма, который активно используется за рубежом, является экологический аудит, проблема в том, что его механизм недостаточно развит в России и по настоящее время не имеет самостоятельной законодательной базы.

Цель исследования: рассмотреть этапы становления экологического аудита в Российской Федерации, кратко охарактеризовать каждый из них.

В науке экологического права предпринимались попытки выделить периоды становления экологического аудита (например, работы И. Г. Иутина [4]). Большинство исследователей выделяют следующие этапы развития экологического аудита в России:

1) конец 1980-х — начало 1990-х гг. Данный период характеризовался формированием «скелета» законодательно закреплённых основ общего аудита;

2) середина 1990-х. Данный период отмечается развитием критериев финансового аудита и созданием основы для организационно-правового механизма экологического аудита;

3) начиная с 1998 г. Этот этап можно охарактеризовать разработкой и структуризацией организационно-правового механизма экологического аудита, активным внедрением его в формирование управления природопользованием;

4) начало XXI в. — настоящее время. Этот период характеризуется законодательным закреплением понятия «экологический аудит», усовершенствованием процедур экологического аудита.

Рассматривая подробнее обозначенные этапы, можно

кратко охарактеризовать их главные черты: **Первый этап** — конец 1980-х — начало 1990-х гг. Этот этап характеризуется полным отсутствием правовой базы экологического аудита в Российской Федерации. На практике экологический аудит проводился в единичных случаях. Основными причинами проведения экологического аудита на российских предприятиях являются:

1) желание выйти на международный рынок, где предъявляются повышенные требования не только к качеству продукции, но и к тому, как поставщик соблюдает нормы по рациональному использованию природных ресурсов и охране окружающей среды;

2) желание получить кредиты международных финансовых структур, в частности Международного банка реконструкций и развития и Европейского банка реконструкций и развития.

В данный период экологический аудит проводился в основном зарубежными компаниями и специалистами. Например, аудиторские фирмы «A Dames & Moore Group Company» (Данная консалтинговая фирма — выполнила экологический аудит для Московского автомобильного завода имени Ленинского комсомола, в целях совместного инвестиционного проекта с французской фирмой «Рено». Ранее эта фирма проводила экологические проверки Оскольского электрометаллургического комбината в Белгородской области, Таганского металлургического завода в Ростовской обл., и др.), «Аргур Андерсен», «КПМГ», «Делойт энд Туш», «Прайс Уотерхаус», «Эрнст энд Янг» и др. Правовой базой являлись международные стандарты.

Второй этап — середина 1990-х. Наиболее значимыми нормативными правовыми актами рассматриваемого периода являлись приказ Госкомэкологии РФ от 30 марта 1998 г. — № 181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России» [1] и приказ Госком-

экологии РФ от 16 июля 1998 г. №436 «О проведении практических работ по введению экологического аудирования в Российской Федерации» [2].

Приказ Госкомэкологии РФ от 30 марта 1998 г. №181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России» утвердил вопросы организации экологического аудирования в системе Госкомэкологии России, возложив на Управление науки и информации организацию работы по введению экологического аудирования в системе Госкомитета, включая обеспечение разработки нормативных правовых и инструктивно-методических документов по экологическому аудированию. В данном документе были урегулированы следующие принципиальные вопросы. Во-первых, экологический аудит признавался одним из видов деятельности на рынке работ и услуг природоохранного назначения в Российской Федерации, подлежащих лицензированию. Во-вторых, определялись принципы, виды (обязательный и инициативный) и задачи экологического аудита. В-третьих, закреплялось положение о том, что правом на проведение экологического аудита могли обладать физические лица, прошедшие обучение и аттестацию, и юридические лица (экологические аудиторские организации), получившие лицензию на осуществление данного вида деятельности. Аттестация эко-аудиторов на получение права осуществлять экологический аудит являлась гарантией обеспечения профессионального и эффективного выполнения экологическими аудиторами своих обязанностей. При этом для осуществления своей деятельности экологическая аудиторская организация должна была иметь в своем штате не менее трех аттестованных в установленном порядке экологических аудиторов. В-четвертых, закрепляя ряд обязанностей и требований к экологической аудиторской организации, предусматривалось право экологической аудиторской организации самостоятельно определять формы и методы экологического аудита, исходя из требований нормативных правовых актов Российской Федерации, а также конкретных условий договора с аудируемым субъектом хозяйственной и иной деятельности, а также осуществление иных прав.

Третий период — начиная с 1998 г. Временное положение о Комиссии Госкомэкологии России по аттестации эоаудиторов содержало основные задачи (аттестация и контроль) и функции Комиссии (методическое руководство и координация деятельности учебно-методических центров по обучению эоаудиторов, организация работы по ведению Реестров аттестованных эоаудиторов и др.), определяло организационную структуру и регламент работы» а также права Комиссии (проводить аттестацию эоаудиторов, требовать от аттестованных эоаудиторов определенные сведения, утверждать программу обучения эоаудиторов, осуществлять контроль за процессом обучения и др.). При этом организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии возлагалось на НИЦ «Экобезопасность» Госкомэкологии России.

В этот период экологический аудит проводился на таких крупных подведомственных ОАО «Газпром» предприятиях, как ООО «Севергазпром», ООО «Астраханьгазпром», ООО «Тюменьтрансгаз». Был проведен экологический аудит в ряде нефтяных компаний: ОАО «НК «ЮКОС», ОАО «Нефтяной концерн «Роснефть», а также на крупных промышленных предприятиях: завод ОАО «РУМО» по производству дизельных моторов (г. Нижний Новгород); Рыбинский моторостроительный завод (Ярославская область); Красноярский алюминиевый завод; АО «Нижегородский авиастроительный завод «Сокол»; Московское авиационное производственное объединение («МАЛО») и ряд других машиностроительных предприятий.

Среди значимых событий рассматриваемого периода следует отметить, что на федеральном уровне в соответствии с утвержденной Госкомэкологией России программой в 1998 г. осуществлена централизованная подготовка трех групп профессиональных эоаудиторов общей численностью 156 человек. Слушатели курсов Госкомэкологии России получили свидетельства о прохождении обучения по экологическому аудированию и удостоверения эоаудитора европейского образца; после аттестации в установленном порядке, внесены в Федеральный реестр эоаудиторов Госкомэкологии России. В течении второго и третьего этапов были созданы необходимые правовые и организационные предпосылки для активного развития экологического аудита.

Четвёртый период — начало XXI в. — настоящее время. На данном этапе получает дальнейшее развитие такой вид экологического аудита как аудит системы управления окружающей средой в связи с активным внедрением в практику российскими предприятиями систем управления окружающей средой (систем экологического менеджмента). Так, по данным Федерального агентства по охране окружающей среды Германии (Umweltbundesamt) на июнь 2002 г. в России насчитывалось 14 организаций, получивших сертификат ИСО 14000, на декабрь 2002 г. — уже 23 организации, а на декабрь 2003 г. — 48 организаций. По данным Общественного Регистра сертификации систем экологического менеджмента [3] на июль 2007 г., 263 российские организации получили сертификат системы на соответствие требованиям ИСО 14001. На сегодняшний день перечень этих организаций расширился до 331, из них 32 организации имеют сертификаты с истёкшим сроком действия.

Подводя итог современному этапу развития, можно констатировать факт отстранения государства от регулирования отношений в области экологического аудита, и развитие аудита в рамках системы управления окружающей средой предприятий.

Заключение: Уже несколько лет идет работа над законопроектом «Об экологическом аудите». В 2003 г. Министерство природных ресурсов РФ подготовило концепцию законопроекта «Об экологическом аудите». Согласно концепции целью разработки и принятия законопроекта «Об экологическом аудите» является создание действен-

ного инструмента по проведению независимого анализа, оценки информации о существующей экологической ситуации и фактических результатах любой реализованной деятельности, а также подготовка квалифицированных рекомендаций по снижению негативного воздействия на окружающую среду и повышению качества управления в области окружающей среды. Т.З. Юсупов, учитывая важность экологического аудирования в современных условиях, предлагает регламентацию правоотношений

в этой сфере осуществлять на уровне акта высшей юридической силы, то есть закона. По итогам Всероссийской конференции «Экологическая экспертиза в современной России» [5] учеными и практиками также было признано необходимым принятие Федерального закона «Об экологическом аудите». Неоднократно предложения урегулирования отношений в области экологического аудита на уровне федерального закона высказывались на парламентских слушаниях [6].

Литература:

1. 25 сентябрь 2006 г. <http://www.jurbase.ru/texts/sector123/tez23191.htm>
2. 30 ноября 2007 г. http://www.lawrussia.ru/text/legal_469/doc469a258x337.htm
3. 30 июля 2007 г. <http://www.14000.ru/register/>
4. Иутин, И. Г. Правовые основы экологического аудита: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.
5. Резолюция Всероссийской конференции «Экологическая экспертиза в современной России». Итоги и перспективы // Экологическая экспертиза в современной России. Итоги и перспективы. Всероссийская конференция. Москва, 14—15 декабря 2005 г. М.: РГГУ, 2006. с. 289.
6. Юсупов, Т. З. Гражданско-правовые аспекты экологического аудирования. Дис...канд. юрид. наук. М., 2003. С. 9.

16. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

К вопросу о методах и средствах обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации

Микаилов Самир Мурсалович, кандидат юридических наук, доцент

Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, филиал в г. Петрозаводске

Автор рассматривает методы и средства обеспечения имущественной безопасности в России и, на основе анализа юридической литературы и нормативных правовых источников, обосновывает, что одну из основных ролей в данном процессе играет вневедомственная охрана полиции. В статье убедительно аргументируется, что, вневедомственная охрана полиции в своей деятельности по достижению надлежащего уровня имущественной безопасности использует весь спектр средств и методов, что и остальные субъекты системы обеспечения имущественной безопасности. Но, в то же время, обладание специальным правовым статусом и компетенцией, позволяет ей дополнить данный арсенал, специфическими, присущими только ей, методами и средствами.

Ключевые слова: вневедомственная охрана, полиция, имущественная безопасность, средства, методы.

Актуальность рассматриваемого вопроса связана с тем, что важнейшей особенностью развития социальной формы любого государства считается тесная взаимосвязь между развитием, благополучием и безопасностью. При этом, как известно, нормальное развитие общества и государства невозможно без утверждения в практике деятельности государственных органов обоснованных правовых начал управления в различных сферах жизнедеятельности общества, в том числе и в сферах обеспечения различных видов безопасности. В полной мере это относится и к обеспечению имущественной безопасности, являющейся важной составляющей основ для реализации мер по обеспечению правопорядка и борьбы с преступностью.

Конституция Российской Федерации, провозгласив Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, подразумевает и надлежащий уровень имущественной безопасности гражданина, и, признавая высшей ценностью права и свободы человека, берет на себя обязанность их соблюдать и защищать. [1, ст. 2, 7, гл. 2]

Существуют различные толкования понятия «имущественная безопасность», но суть у них одна — это состояние защищённости имущества физических и юридических лиц от угроз различного характера (природных, техногенных и других, в том числе, от противоправных посягательств в виде хищений), достигаемое противодействием этим угрозам путём реализации **государством комплекса мер (в том числе путем оказания охранных услуг)**, обеспечивающих соблюдение имущественных

прав этих лиц в отношении данного имущества. [17, 19, 20, 22, 24]

Для достижения удовлетворяющего потребности общества и граждан уровня имущественной безопасности, защиты их имущественных интересов, а также противодействия угрозам имущественной безопасности, государством создана система обеспечения имущественной безопасности, представляющая собой совокупность объединённых единой целью предотвращения данных угроз государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан, реализующих свои права и обязанности во взаимосвязи и по согласованию во времени и пространстве.

Деятельность по обеспечению имущественной безопасности представляет собой процесс исполнения специализированным субъектом функции по защите имущества путем предоставления и реализации комплекса мер (правовых, организационно-управленческих, инженерно-технических, профилактических и иных), обеспечивающих соблюдение имущественных прав юридических и физических лиц в отношении данного имущества. Указанная деятельность включает в себя непосредственно охрану имущества юридических и физических лиц на договорной основе; внедрение современных технических средств охраны; инспектирование подразделений юридических лиц с особыми уставными задачами и ведомственной охраны и базируется на прогнозировании и определении реальных угроз, разработке и реализации превентивных мер реагирования на них и ликвидации возникающих угроз. [11, 20]

В своей деятельности по обеспечению имущественной безопасности субъекты системы обеспечения имуще-

ственной безопасности используют необходимые для достижения поставленной цели определённые средства и методы.

Под методом (от греч. *methodos* — путь, исследование, прослеживание) — принято понимать «сознательно и последовательно применяемый способ достижения намеченной цели или способ достижения определенной цели, совокупность приемов или операций практического или теоретического освоения действительности». [14, 21, 23] В теории управления под методом управления понимается «совокупность приемов, способов осуществления целенаправленного воздействия на производственный коллектив и пути решения управленческих задач. Это совокупность инструментов, приемов, осуществления мотивации». [12, 15, 16 и другие]

Следовательно, под методами обеспечения имущественной безопасности следует понимать совокупность сознательно и последовательно применяемых способов, приемов и мер с целью достижения удовлетворяющего потребности общества и граждан состояния защищённости имущества от угроз различного характера.

Итак, имущественная безопасность обеспечивается комплексом мер, направленных на достижение основной цели — предотвращение угроз имущественной безопасности. Представляется, что данная цель может быть достигнута применением комплекса мер правового, экономического, организационного, инженерно-технического, социально-психологического и другого характера. Рассмотрим некоторые из них:

— правовые меры — заключаются в создании эффективно действующего правового поля на всей территории страны по всем аспектам имущественной безопасности и носят определяющий характер. Международный опыт показывает, что в создании такого правового пространства первостепенное значение во всех развитых странах имеют конституционные положения, закрепляющие и охраняющие собственность;

— организационные меры — носят многоплановый характер, тесно связаны с правовыми и обусловлены ими. Они предполагают создание совокупности различных организаций (формирований), призванных обеспечить имущественную безопасность в пределах своей компетенции и свойственными каждому из них методами и средствами;

— инженерно-технические меры — являются необходимым условием эффективного функционирования всей системы имущественной безопасности. Изучение имеющегося опыта и специальной литературы дает основание полагать, что система инженерно-технических мер, способная активно влиять на обеспечение сохранности имущественной безопасности, включает в себя следующие элементы: а) требования к технической укреплённости объекта; б) проектирование технических комплексов охранно-пожарной и тревожной сигнализации с целью их внедрения на конкретном объекте; в) монтаж технических комплексов охранной и тревожной сигнализации; г) эксплуатационно-техническое обслуживание инженерно-

технических средств, выполнение регламентных работ; д) комплексное обследование объектов (не реже одного раза в год) на предмет технической укреплённости, эффективности использования инженерно-технических средств, условий хранения имущества, деятельности охраны с выдачей рекомендаций по осуществлению мероприятий;

— воспитательные меры — важнейшая часть имущественной безопасности. Целью воспитательного воздействия применительно к предмету нашего исследования является выработка у каждого гражданина России внутренней потребности уважительного отношения к чужому имуществу, обеспечению его неприкосновенности;

— предупредительные (профилактические) меры — предупреждение правонарушений, в том числе противоправных посягательств на имущество, охватывают меры экономического, политического, социального и иного характера, направленные на устранение причин и условий, порождающих посягательство на чужое имущество;

— специальные меры — предполагают обеспечение имущественной безопасности при наступлении чрезвычайных ситуаций, чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных происшествий;

— административные (контрольно-надзорные) меры — охватывают деятельность по контролю над деятельностью структур и должностных лиц, обеспечивающих имущественную безопасность.

Таким образом, меры обеспечения имущественной безопасности, на наш взгляд, можно обобщить, сгруппировать и разделить на правовые, организационно — технические и экономические методы обеспечения имущественной безопасности.

К правовым методам обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации следует отнести разработку нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере имущественной безопасности, а также разработку нормативных методических документов по вопросам обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации. Наиболее важными направлениями этой деятельности являются:

— внесение изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации, регулирующее отношения в области обеспечения имущественной безопасности, в целях создания и совершенствования системы обеспечения имущественной безопасности Российской Федерации, устранения внутренних противоречий в федеральном законодательстве, противоречий, связанных с международными соглашениями, к которым присоединилась Российская Федерация, и противоречий между федеральными законодательными актами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, а также в целях конкретизации правовых норм, устанавливающих ответственность за правонарушения в области обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации;

— законодательное разграничение полномочий в области обеспечения имущественной безопасности Российской Федерации между федеральными органами госу-

дарственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определение целей, задач и механизмов участия в этой деятельности общественных объединений, организаций и граждан;

— законодательное разграничение полномочий между субъектами обеспечения имущественной безопасности;

— разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих ответственность юридических и физических лиц за необеспечение имущественной безопасности;

— законодательное закрепление приоритета развития национальной индустрии средств и систем имущественной безопасности;

— определение статуса организаций, предоставляющих услуги имущественной безопасности на территории Российской Федерации, и правовое регулирование деятельности этих организаций;

— создание правовой базы для формирования в Российской Федерации региональных структур обеспечения имущественной безопасности.

Организационно-техническими методами обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации можно считать:

— совершенствование системы обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации;

— усиление правоприменительной деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, включая предупреждение и пресечение правонарушений в сфере имущественной безопасности, а также выявление, изобличение и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления и другие правонарушения в этой сфере;

— разработка, использование и совершенствование средств и систем имущественной безопасности и методов контроля эффективности этих средств и систем, развитие защищенных автоматизированных систем имущественной безопасности, повышение их надежности;

— создание систем и средств предотвращения несанкционированного доступа к системам передачи информации о несанкционированном доступе и специальных воздействий, вызывающих их разрушение, уничтожение, искажение, а также изменение штатных режимов функционирования этих систем и средств;

— выявление технических устройств и программ, представляющих опасность для нормального функционирования систем и средств имущественной безопасности, предотвращение перехвата передачи информации по техническим каналам, применение различных средств защиты конфиденциальной базы данных клиентов субъектов имущественной безопасности при ее хранении, обработке и передаче по каналам связи, контроль за выполнением специальных требований по их защите;

— сертификация средств и систем имущественной безопасности, лицензирование деятельности в области имущественной безопасности, стандартизация способов и средств имущественной безопасности;

— контроль за действиями персонала в системах имущественной безопасности, подготовка кадров в области обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации;

— формирование системы мониторинга показателей и характеристик имущественной безопасности в Российской Федерации и деятельности правоохранительной системы государства по её обеспечению.

Экономические методы обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации включают в себя:

— разработку программ обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации и определение порядка их финансирования;

— совершенствование системы финансирования работ, связанных с реализацией правовых и организационно-технических методов имущественной безопасности, создание системы страхования имущественных рисков физических и юридических лиц.

Представляется, что перечисленные меры и методы, реализуются с помощью различных средств обеспечения имущественной безопасности.

В различных отраслях науки понятие «средства» трактуется по-разному, но суть у них одна — это практическая реализация методов, а также явления, выражающиеся в конкретных деяниях, обеспечивающих достижение цели. Например, правовые средства — это правовые явления, выражающиеся в инструментах (установлениях) и деяниях (технологии), с помощью которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально полезных целей, [18 и другие] а средства обеспечения безопасности — это конкретная реализация принципов и методов, т.е. конструктивное, организационное и материальное воплощение по обеспечению безопасности. [13 и другие]

Следовательно, средства обеспечения имущественной безопасности выражаются в конкретных деяниях и инструментах, с помощью которых обеспечивается защита имущественных интересов, и заключаются в реализации принципов и методов обеспечения имущественной безопасности.

Перечень средств обеспечения имущественной безопасности регламентируется различными нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность соответствующих субъектов, [3] но, ни в одном из них не раскрывается их понятие или понятие средств охранной деятельности.

На наш взгляд, под средствами обеспечения имущественной безопасности (или средствами охранной деятельности) представляется возможным понимать конструктивно завершённые, выполняющие самостоятельные функции средства, в том числе аппаратно — программные, используемые для обеспечения защиты объектов от противоправных посягательств.

Средства обеспечения имущественной безопасности (охранной деятельности) можно дифференцировать и подразделить на:

— информационные технические средства охраны — это совокупность совместно действующих средств охраны,

установленных на объектах и объединённых системой инженерных сетей и коммуникаций (средства охранной, пожарной и тревожной сигнализаций, передачи извещений, телевизионные системы видеонаблюдения и иные системы);

— инженерно-технические средства безопасности и контроля доступа — это средства, применяемые для обеспечения необходимого механического противодействия противоправным посягательствам на охраняемые объекты (защитные кабины, двери, люки, стёкла, решётки, ставни, жалюзи, замки, запирающие устройства, сейфы, хранилища ценностей, механические ограждения и преграды и иные средства);

— средства обеспечения деятельности субъектов системы имущественной безопасности (вооружение и специальные средства, служебные собаки, специальный автотранспорт и т.д.)

Обеспечение безопасности в целом, как видно из положений Федерального закона Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [4] и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, [6] включает деятельность всех ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной) и является одной из основных задач государства и базируется на примате прогнозирования, разработки и реализации превентивных мер; своевременном определении реальных рисков и угроз, разработке мер по реагированию на них и нейтрализации; организации деятельности управления системой обеспечения безопасности, создании систем безопасности, как федерального, так и регионального и местных уровней, государственных и негосударственных систем.

Существуют достаточные основания полагать, что одну из основных ролей в процессе обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации играет вневедомственная охрана полиции, так именно на неё возложена задача обеспечения и осуществления в пределах своей компетенции функции МВД России по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области охраны имущества и объектов. [10, 11]

Деятельность по обеспечению имущественной безопасности вневедомственная охрана полиции реализует путём непосредственной охраны имущества юридических и физических лиц на договорной основе; внедрения современных технических средств охраны; участия в инспектировании объектов и выдачи рекомендаций по оснащению объектов средствами безопасности, участия в экспертной оценке антитеррористической защищённости объектов и базируется на примате прогнозирования, разработки и реализации превентивных мер; своевременном определении реальных угроз и разработке мер по реагированию на них, а также ликвидации возникающих угроз. [10, 11]

Анализ нормативных правовых источников, регламентирующих данную деятельность, а также юридической и специальной литературы позволили установить, что вневедомственная охрана полиции в своей деятель-

ности по достижению надлежащего уровня имущественной безопасности, использует тот же, ранее обозначенный нами, перечень средств и методов, что и остальные субъекты системы обеспечения имущественной безопасности. Но, в то же время, обладание специальным правовым статусом и компетенцией, позволяет ей дополнить данный арсенал, специфическими, присущими только ей, методами и средствами.

Первый специфический метод мы отметили ранее — вневедомственная охрана полиции в пределах своей компетенции вырабатывает и реализует государственную политику и нормативно-правовое регулирование в области охраны имущества и объектов. [10, 11]

Во-вторых, она участвует в разработке и реализации региональных мер в сфере обеспечения имущественной безопасности. [11]

В-третьих, она вооружена административными методами, которые заключаются в участии в инспектировании подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны и выдача в ходе данных инспектирований обязательных к исполнению предписаний об устранении нарушений. [2, 5, 11]

В-четвёртых, на вневедомственную охрану полиции возложена задача проведения в стране единой технической политики в области разработки, внедрения и эксплуатации технических систем охраны и безопасности. [10, 11]

В-пятых — это строго определённый Правительством Российской Федерации перечень подлежащих охране объектов. [9]

Итак, мы обозначили только основные из специфических методов. Данный перечень можно дополнить ещё и косвенными методами, такими как использование арсенала прав и обязанностей как структурной составляющей полиции, определённых Федеральным законом Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [5] и другими.

Что касается средств обеспечения имущественной безопасности, используемых вневедомственной охраной полиции, то среди них есть тоже только ей присущие. Во-первых, это информационные технические средства охраны и средства связи, использующие закрытые каналы передачи данных, предназначенные для подразделений полиции. Во-вторых, средствами обеспечения деятельности вневедомственной охраны полиции в сфере имущественной безопасности служит арсенал вооружения и специальных средств, состоящих на вооружении полиции, а также служебные собаки, специальный автотранспорт и т.д.

Таким образом, анализ нормативно-правовых источников, научной и специальной литературы позволяет нам сделать следующие выводы:

а) под методами обеспечения имущественной безопасности следует понимать совокупность сознательно и последовательно применяемых способов, приемов и мер

с целью достижения удовлетворяющего потребности общества и граждан состояния защищённости имущества от угроз различного характера. Представляется, что общими методами обеспечения имущественной безопасности являются правовые, организационно-технические и экономические методы.

б) средства обеспечения имущественной безопасности представляют собой конструктивно завершённые, выполняющие самостоятельные функции средства, в том числе аппаратно — программные, используемые для обеспечения защиты объектов от противоправных посягательств. Основными средствами обеспечения имущественной безопасности можно считать информационные технические средства охраны, инженерно-технические средства безопасности и контроля доступа, а также средства обеспечения деятельности субъектов обеспечения имущественной безопасности.

в) одну из основных ролей в процессе обеспечения имущественной безопасности в Российской Федерации играет вневедомственная охрана полиции, так именно на неё возложена задача обеспечения и осуществления в пределах своей компетенции функции МВД России по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области охраны имущества и объектов.

г) вневедомственная охрана полиции в своей деятельности по достижению надлежащего уровня имущественной безопасности, использует весь спектр перечня средств и методов, что и остальные субъекты системы обеспечения имущественной безопасности. Но, в то же время, обладание специальным правовым статусом и компетенцией, позволяет ей дополнить данный арсенал, специфическими, присущими только ей, методами и средствами.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации // Рос. газ. 1993. №237. 25 дек.
2. Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // СЗ РФ, 2002, ч. 1, ст. 1
3. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. №2487—1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»(ред. от 07.02.2011)// URL: <http://www.consultant.ru> [Доступ за 14.11.2013 г.].
4. Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ «О безопасности» // СЗ РФ. — 2011. — №1. — Ст. 2.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» // См.: СЗ РФ, 2011, №7, ст. 900
6. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. №537 «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ, 2009, №20, ст. 2444
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. №42 «Об утверждении правил охраны аэропортов и объектов их инфраструктуры» // СЗ РФ, 2011, №6, ст. 890
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2011 года №274 «Об утверждении Правил инспектирования полицией подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» // СЗ РФ, 25.04.2011, N 17, ст. 2409
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 декабря 2013 г. №2324-р «Об изменении перечня объектов, подлежащих обязательной охране полицией» // СР РФ, 2013, №50, ст. 6658
10. Приказ МВД России от 16 июня 2011 г. №677 «Об утверждении Положения о Главном управлении вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации»
11. Приказ МВД России от 5 мая 2012 года №418 «Об утверждении Устава Федерального государственного казённого учреждения «Управление вневедомственной охраны МВД по Республике Карелия»
12. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е дополн. — М.: Омега-Л, 2004. — 584 с.
13. Безопасность жизнедеятельности: Учебник/Под ред. проф. Э. А. Арустамоваа. — 10-е изд., перераб. и доп. — М.: Дашков и К, 2006. — 476 с.
14. Большой Энциклопедический словарь. 2000. Философский энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1983. — 840 с.
15. Веснин, В. Р. Основы менеджмента. — М.: ИМПЭ, 2006. — 504 с.
16. Дорофеева, Л. И. Менеджмент. Конспект лекций. М.: Эксмо, 2007. — 192 с.
17. Леднев, В. А. Правовые и организационные основы деятельности вневедомственной охраны при органах внутренних дел по обеспечению имущественной безопасности: Дисс. канд. юрид. наук. — М., 2002.
18. Матузов, Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник, 2004.
19. Микаилов, С. М. Организационно-правовые основы деятельности вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации по обеспечению имущественной безопасности юридических и физических лиц. // Дисс. канд. юрид. наук, Москва, 2011.

20. Микаилов, С. М. Национальная и имущественная безопасность: соотношение понятий и аспекты обеспечения вневедомственной охраной полиции: монография [Текст]: монография/С. М. Микаилов. — М.: Перо, 2013. — 266 с.
21. Ожегов, С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений/Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. — 4-е изд., дополненное. — М.: Азбуковник, 1999. — 944 с.
22. Тудос, С. А. Административная деятельность вневедомственной охраны МВД России по обеспечению имущественной безопасности и безопасности личности: Дисс. канд. юрид. наук. — М., 2004, 197 с.
23. Ушаков, Д. Н. Орфографический словарь русского языка. — М.: Учпедгиз, 1937. — 162 с.
24. Хатуаев, В. У. Административно-правовая система обеспечения имущественной безопасности. Дисс. докт. юрид. наук. — М., 2005.—380 с.

17. УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Проблема привлечения к уголовной ответственности за создание или организацию финансовых пирамид

Курина Мария Сергеевна, студент
Волгоградский государственный университет

С каждым днем появляются более новые и более совершенные формы финансовых пирамид, что усложняет привлечение создателей или организаторов к уголовной ответственности, т.к. их деяния нельзя квалифицировать по существующим в уголовном кодексе статьям.

Ключевые слова: мошенничество, «финансовые пирамиды», незаконная банковская деятельность, незаконное предпринимательство.

Конституцией Российской Федерации закреплено право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности [1, с. 14]. Это дало толчок для появления различных экономических субъектов, созданные для получения прибыли. Таким новым явлением стали финансовые пирамиды.

Безусловно, острый резонанс в обществе вызвала деятельность МММ-94, деятельность которой основывалась на увеличении капитала за счет внесения средств новых вкладчиков.

С февраля 1994 года АООТ «ТФК «МММ» начало выпуск акций и билетов, при этом данная организация не имела лицензии Центрального Банка России на данную деятельность, незаконно были открыты обменные пункты по покупке и продаже данных акций. По данному составу преступления по ч. 1 ст. 172 УК РФ (незаконная банковская деятельность) [2, с. 93] был осужден соучредитель МММ В. Мавроди.

Сам С. Мавроди был осуждён за мошенничество, которая предусмотрена ч. 3 ст. 159 УК РФ (мошенничество) [3, с. 79]. Это связано с тем, что по телевидению шла активная рекламная компания, в которой указывались гарантии вкладчикам на возврат денежных средств с процентами, тем самым это позволяло компании АООТ «МММ» завладеть чужим имуществом путём обмана или злоупотребления доверием, что и предусмотрено данной статьёй.

В настоящее время индустрия финансовых пирамид избрала новые способы функционирования. Их действия разворачиваются в сети Интернет и используются электронные платёжные средства и безналичные переводы между участниками. Кроме того, технические средства позволяют организаторам сохранять в анонимности свою личность.

Рассмотрим деятельность финансовых пирамид подробнее и убедимся в том, что в настоящее время невоз-

можно квалифицировать преступления в данной сфере по какой-либо статье, в том числе по ст. 159 УК РФ (мошенничество) [4, с. 79].

Дело в том, что такая деятельность не предусматривает создание юридического лица или фирмы, так как является инструментом, а точнее программой, реализованной через веб интерфейс, по учёту переводов и расчёту возможных процентов. Поэтому преступление не может квалифицироваться по ст. 171 УК РФ (незаконное предпринимательство) [5, с. 91], так как не является организационно структурой, деятельность которой направлена на получение прибыли. Механизм функционирования представляет собой некое сообщество физических лиц, которые обмениваются денежными средствами, а «пирамида» определяет кому и когда переводить деньги. Лицо, участвующее в данном сообществе в праве не переводить деньги другому участнику, но в таком случае оно исключается из базы данных сайта. Получается, что нет никакой деятельности у такой «фирмы», нет структуры, бухгалтерии и счетов, как следствие ведение предпринимательской деятельности.

Кроме выше указанной статьи в судебной практике данная деятельность часто квалифицируется по статье 172 УК РФ (незаконная банковская деятельность) [6, с. 93]. Объективная сторона преступления включает в себя тот факт, что осуществляется незаконная банковская деятельность (банковские операции) без регистрации или специального разрешения, так как структура финансовой пирамиды выполняет денежные переводы электронных платёжных средств без лицензии ЦБ РФ, но по сути относится к НКО (некоммерческим банковским организациям). При детальном рассмотрении оказывается, что денежные средства не аккумулируются на счетах пирамиды, а переводятся между вкладчиками, т.е. физическими лицами, соответственно являются добровольными пожертвованиями.

Для квалификации преступления также используется ст. 159 УК РФ (мошенничество) [7, с. 79], составом преступления в которой является хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество путём обмана или злоупотребления доверием. Но создатели пирамид, опасаясь наказания именно по данной статье, стараются донести до вкладчиков информацию, которая в прямой форме говорит о том, что данное сообщество является финансовой пирамидой и денежные средства в неё не рекомендуется вкладывать или куда-либо переводить. В качестве примера можно взять финансовую пирамиду «МММ-2011» на сайте которой крупным шрифтом была написана строка «Осторожно, финансовая пирамида», а затем располагался текст с объяснениями, что люди, переводя деньги, могут их потерять полностью.

В.К. Гавло и В.Ю. Белицкий выделяют еще один способ прикрытия деятельности финансовых пирамид под организацию сетевого маркетинга. В ходе деятельности проводились семинары, где и привлекались новые потенциальные жертвы. [8, с. 3]

Сетевой маркетинг — это вид финансовой пирамиды, основанный на оплате членского взноса, прибыль участника формируется за счет привлечения им в свою структуру новых людей и оплаты ими взноса за участие.

Трудность по привлечению к уголовной ответственности создателей финансовых пирамид отмечает в своей статье «Построил пирамиду — отвечай!» кандидат юридических наук Г. Смирнов. [9]

Г. Смирнов указывает на то, что организации представляют реальную угрозу экономической безопасности государства, так как препятствуют притоку капитала в реальный сектор экономики, т.к. граждане инвестируют свои денежные средства в отдельные группы лиц. Так же автор приводит вариант статьи, где предусмотрена ответственность за создание пирамид:

«1. Создание объединения физических лиц или организации (за исключением организации, уполномоченной в соответствии с законодательством Российской Федерации привлекать денежные средства населения) с целью привлечения денежных средств населения путем обещания имущественных выгод, если выплаты или иные имущественные выгоды, предоставляемые лицам, производившим денежные взносы, осуществляются за счет денежных средств, полученных в виде взносов от иных лиц, а равно руководство такой организацией, объединением физических лиц или их структурными подразделениями <...>» [10, с. 5].

13 ноября 2012 года на официальном сайте Российской Газеты был опубликован проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением уголовной ответственности за создание и руководство деятельностью финансовой пирамиды».

«Статья 172¹. Создание финансовой пирамиды и (или) руководство ее деятельностью

1. Создание финансовой пирамиды и (или) структурного подразделения финансовой пирамиды, а равно руководство финансовой пирамидой и (или) структурным подразделением финансовой пирамиды, —

наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до одного года или без такового, либо лишением свободы на срок до пяти лет с ограничением свободы на срок до одного года или без такового.

<...>

Примечания.

1. Под финансовой пирамидой в настоящей статье понимается юридическое лицо или объединение физических лиц, привлекающее на постоянной основе денежные средства физических лиц путем обещания имущественной выгоды, если выплаты или предоставление иного имущества лицам, производившим денежные взносы, осуществляется за счет денежных средств, полученных в виде взносов от иных лиц, за исключением юридических лиц, имеющих право в соответствии с законодательством Российской Федерации привлекать на постоянной основе денежные средства населения. <...>» [11]

Организации, которые будут привлекаться по данной статье, также могут найти «обходной путь» закона, а именно не обещать имущественную выгоду.

Статью необходимо сформулировать таким образом, чтобы ответственность наступала за создание и организацию структуры, где получение прибыли осуществлялось за счет привлечения новых лиц, вносящих взносы.

Существует еще множество способов по организационной структуре финансовых пирамид, все зависит от фантазии создателя, который обычно остается в тени своей деятельности.

По подсчетам следственного комитета (СКР) на апрель 2013, в России работало около 20 тысяч финансовых пирамид. [12]

В нашей стране граждане идут на риск, вкладывая свои деньги под тридцать процентов в месяц, ожидая легкой выгоды. У граждан всегда есть выбор инвестировать или не инвестировать свои деньги в сомнительные организации. Считать это преступным деянием, по моему мнению, не совсем логично. Делать создателей пирамид символом зла тоже не стоит, необходимо помнить, что спрос рождает предложение, пока люди ищут способы быстро увеличить свой капитал — они его найдут, а помогут в этом финансовые пирамиды.

Данную проблему необходимо решать целым комплексом мер: увеличением уровня жизни населения, проводить в СМИ «антирекламу» финансовых пирамид, и провести криминализацию данного деяния, т.е. внести соответствующую статью в Уголовный кодекс.

Литература:

1. ч. 1 ст. 34 // Конституция Российской Федерации Официальное издание. — М.: Юрид. лит., 2011. — 64 с.
2. ч. 1 ст. 172 // Уголовный кодекс Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 1 сентября 2013 г. — М.: Эксмо, 2013. — 240 с. — Законы и кодексы.
3. ч. 3 ст. 159 // Уголовный кодекс Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 1 сентября 2013 г. — М.: Эксмо, 2013. — 240 с. — Законы и кодексы.
4. ст. 159 // Уголовный кодекс Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 1 сентября 2013 г. — М.: Эксмо, 2013. — 240 с. — Законы и кодексы.
5. ст. 171 // Уголовный кодекс Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 1 сентября 2013 г. — М.: Эксмо, 2013. — 240 с. — Законы и кодексы.
6. ст. 172 // Уголовный кодекс Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 1 сентября 2013 г. — М.: Эксмо, 2013. — 240 с. — Законы и кодексы.
7. ст. 179 // Уголовный кодекс Российской Федерации: текст с изм. и доп. на 1 сентября 2013 г. — М.: Эксмо, 2013. — 240 с. — Законы и кодексы.
8. Гавло, В. К., Проблемы изучения способов совершения мошенничеств, действующих по принципу «финансовых пирамид»/В. К. Гавло, В. Ю. Белицкий // «Российский следователь», 2012, № 1 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс]/Компания «Консультант Плюс».
9. Смирнов, Г., Построил пирамиду — отвечай!/Г. Смирнов, // «ЭЖ-Юрист», 2012, № 42 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс]/Компания «Консультант Плюс».
10. Смирнов, Г., Построил пирамиду — отвечай!/Г. Смирнов, // «ЭЖ-Юрист», 2012, № 42 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс]/Компания «Консультант Плюс».
11. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением уголовной ответственности за создание и руководство деятельностью финансовой пирамиды»: [Электронный ресурс] // URL <http://www.rg.ru/2012/11/13/proekt-fin-piramid-site-dok.html>. Загл. с экрана (дата обращения 30.03.2014)
12. СКР: В России может существовать около 20000 финансовых пирамид»: [Электронный ресурс] // URL http://www.vedomosti.ru/finance/news/11438301/pyramidy_menyayut_oblik. Загл. с экрана (дата обращения 30.03.2014)

Предъявление обвинения

Сидорова Наталья Вячеславовна, кандидат юридических наук, доцент;

Фролова Светлана Сергеевна, студент

Тюменский государственный университет

Привлечение в качестве обвиняемого — индивидуальный процессуальный акт, в котором формулируется обвинение в отношении конкретного лица.

Непременным условием предъявления обвинения является тождество фактического состава преступления и юридического (описываемого уголовно-правовой нормой). Отказ от своевременного выдвижения обвинения против конкретного лица при наличии имеющихся в уголовном деле оснований, затягивание с привлечением его в качестве обвиняемого, во-первых, приводит к фактическому ограничению права обвиняемого на защиту. Во-вторых, предъявление обвинения в последний момент производства предварительного следствия практически лишает следователя возможности достаточно полно и всесторонне проверить доводы обвиняемого в свою защиту и в случае необходимости скорректировать обвинение [1, с. 37].

Анализ практики показал, что в 60% случаев обвинение не было предъявлено, а дело было прекращено за истечением срока давности в 29% случаев, за смертью подозреваемого — 40% случаев, за отсутствием состава преступления — 25% случаев, за отсутствием события — 6%. Соответственно, в 40% случаев обвинение было предъявлено, а дело прекращено за смертью обвиняемого в 41,7% случаев, за истечением срока давности — 33,3% случаев, за отсутствием состава преступления — 16,7% случаев, за отсутствием события преступления — 8,3%. Можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев уголовные дела прекращаются за истечением срока давности и за смертью подозреваемого (обвиняемого). Это свидетельствует о несвоевременном (запоздалом) предъявлении обвинения.

Для того, чтобы привлечь лицо в качестве обвиняемого, необходимо наличие веских оснований, особое место

среди которых занимает достаточность доказательств. Анализируя данную категорию, следует прийти к выводу, что большое значение имеет не только убежденность в достаточности доказательств лица, уполномоченного предъявлять обвинение, но и защитника, поскольку от его убежденности будет зависеть вся линия защиты обвиняемого. Особое внимание привлекает противоречие в требовании к содержанию постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого. Так согласно ч. 2 ст. 171 УПК РФ в данном постановлении не требуется приводить ссылки на доказательства, подтверждающие обвинение. А согласно ч. 4 ст. 7 УПК РФ постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого должно быть законным, обоснованным и мотивированным. Мотивировка решения позволяет не только лучше уяснить существо и основания принятого решения, но и проверить в дальнейшем его законность и обоснованность. Мотивировка решения, во всяком случае, должна носить конкретный характер, поэтому недопустимым является ее ограничение формальным перечислением предусмотренных уголовно-процессуальным законом оснований и условий применения тех или иных мер или совершения тех или иных действий. Все это означает, что отсутствие ссылок на доказательства обвинения в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого не только ущемляет право на защиту, но и явно противоречит гарантированному Конституцией принципу состязательности сторон, а также влечет за собой незаконное и необоснованное обвинение, что в свою очередь порождает право на реабилитацию [2, с. 35].

Признав, что собранных доказательств достаточно для обвинения лица в совершении преступления, следователь обязан вынести постановление о привлечении этого лица в качестве обвиняемого. Это постановление не позднее 3 суток после вынесения должно быть объявлено обвиняемому в присутствии защитника. Для этого следователь извещает обвиняемого о дне предъявления обвинения.

Факт объявления обвиняемому постановления и разъяснения его прав удостоверяется подписями обвиняемого, защитника и следователя. Иногда обвиняемые отказываются поставить свою подпись на постановлении, ошибочно полагая, что это будет в какой-то мере свидетельствовать о признании вины. Подпись обвиняемого на постановлении свидетельствует только о том, что постановление ему объявлено, и ни о чем больше. Сразу после объявления постановления о привлечении в качестве обвиняемого следователь обязан его допросить.

«Знать в чем он обвиняется» обвиняемый сможет только тогда, когда обвинение ему понятно. Это знание позволяет выработать тактику защиты. Поэтому, если описание преступления изложено неточно или в неясных и непонятных выражениях, обвиняемый может заявить ходатайство об изменении (уточнении) обвинения. О том, что обвинение ему не понятно, обвиняемый может заявить и в суде [3, с. 69].

Уголовно-процессуальный кодекс детально регламентирует порядок предъявления обвинения: обвинение должно быть предъявлено не позднее трех суток со дня вынесения соответствующего постановления, обвинение предъявляется в присутствии защитника, обвиняемому разъясняется существо предъявленного обвинения, лицо допрашивается в качестве обвиняемого немедленно после предъявления обвинения. Любые отступления от установленного порядка предъявления обвинения создают опасность перехода к «упрощенным» формам судопроизводства. Обвинение, предъявленное с нарушением норм уголовно-процессуального законодательства, признается незаконным.

Решение следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого относится к числу наиболее важных решений по уголовному делу и имеет большое значение как для отдельных участников судопроизводства, так и судьбы дела в целом.

Литература:

1. Липник, Л. Г. Привлечение в качестве обвиняемого: вопросы теории. // Российский следователь, 2006. — № 9. — с. 37–41.
2. Антонов, В. Ф. Привлечение лица в качестве обвиняемого: вопросы теории. // Российский следователь, 2006. — № 8. — с. 34–39.
3. Корневский, Ю. В. Как защитить себя от необоснованного обвинения в преступлении. М.: ЮрИнфоР-Пресс, 2007. — 176 с.

Ложное предположение в правовом аспекте (на примере уголовного права России)

Тарасенко Виталий Викторович, аспирант
Воронежский государственный университет

В статье рассматриваются вопросы истории появления юридической фикции в законодательстве правовых систем мира, в том числе российской правовой системы. Анализируется место и роль ложного предположения, являющегося содержанием юридической фикции в современном уголовном законе.

Ключевые слова: юридическая фикция; законодательство, общественные отношения, уголовно-правовая норма.

This article deals with the history of the emergence of the legal fiction in law legal systems of the world, including the Russian legal system. Analyzes the role and place of the false assumption is the content of the legal fiction in modern criminal law.

Keywords: legal fiction, legislation, public relations, criminal law norm.

Юридическая фикция представляет собой правовую категорию, использование которой в законодательной и правоприменительной практике осуществляется уже на протяжении многих веков. Анализируя действующие российское законодательство, можно обнаружить множество примеров использования правовых фикций. Некоторые базовые положения основ современного законодательства берут начало от фиктивных предположений, например: если не будет доказано противное, каждый считается честным; если не доказан злой умысел, всегда предполагается добросовестность и др.

Используя фикцию, законодатель экономит правовой материал, распространяя один и тот же правовой режим на несколько правовых явлений. Можно согласиться с тем, что юридические фикции сходны с такой математической категорией, как мнимые величины — не существующие в действительности, но позволяющие решать самые разнообразные прикладные и теоретические задачи [1]. Как верно подметил в «Диалектике природы» Ф. Энгельс, «... если бы мы захотели ждать, пока материал будет готов в чистом виде для закона, то это значило бы приостановить до тех пор мыслящее исследование, и уже по одному этому мы никогда не получили бы закона» [2]. Исследование проблемы правовых фикций осуществлялось до недавнего времени, в основном, исследователями гражданского права, которые рассматривали фикцию как прием юридической техники [3]. Современные авторы рассматривают фикцию как нормативное предписание, кроме того, в настоящее время исследование правовых фикций осуществляется не только теоретиками-цивилями, но и исследователями других отраслей права, в том числе, в рамках уголовного права [4].

Категория «предположений» в праве имеет давнюю историю, берущую начало со времен образования первого права. Взгляды исследователей в разные эпохи на институт фикции, их допустимость, недопустимость в праве постоянно изменялись и складывались в систему веками.

Мы полагаем, что данный факт был во многом связан с самой природой этих явлений, ведь фикция — в буквальном переводе с латинского (fictio) — означает вымысел, нечто несуществующее, нереальное [5]. Правовая фикция имеет многовековую историю. Данный институт известен со времен Аристотеля, а широкую известность он приобрел во времена римского права. Основным назначением преторских фикций в римском праве являлось, прежде всего, восполнение пробелов в неурегулированных законом общественных отношениях. Институт правовой фикции, бесспорно, является оправданным и по сегодняшний день.

Основоположником изучения фикции как явления является Аристотель, с трудами которого связано истолкование понятий «закон» и «фикция». Всем известен древнейший парадокс «Лжец» (парадокс Эвбулида). Согласно данному парадоксу, простейшей формой выражения парадокса «Лжец» является предложение: «Это предложение ложно». Аристотель выразил убеждение, что разрешение противоречий типа того противоречия, которое содержится в парадоксе Эвбулида, может быть найдено. Он называл данный парадокс «софизмом» и указывал, что следует проводить различие между теми высказываниями, где говорится, что нечто есть что-то такое вообще, и теми, где говорится, что нечто есть что-то такое в каком-то одном отношении. «Поскольку относительно лжеца «нелегко заметить, прилагается ли «вообще» к (выражению) «говорить правду» или (к выражению) «говорить неправду», (раскрыть софизм) кажется трудным. Однако, — замечает Аристотель, — ничто не мешает, чтобы один и тот же вообще говорил неправду, а в каком-то отношении и чем — то — говорил правду или чтобы в чем-то он был правдив, а вообще-то неправдив» [6].

В период дифференциации форм научного знания фикция покидает философскую почву и начинает этап собственного правового осмысления. Исконно фикции получили широкое распространение в древнем римском праве;

как отмечают многие исследователи данного вопроса, это было связано с формализмом римского квинритского права. Типичным примером фикции в древнем римском праве является, как отмечает В. Н. Протасов, ситуация, когда иностранец «по вымыслу» признавался римским гражданином, если выступал истцом или ответчиком по иску, установленному для римских граждан (признавался «по вымыслу», т. к. иностранцы были ограничены в право-дееспособности и не имели тех прав, что римляне) [7]. Также одной из причин появления фикций в древнем римском праве является так называемый лигисакционный судебный процесс, базировавшийся на законах XII таблиц. Последний, несмотря на его постоянное совершенствование римскими юристами, обогащение правом других народов (например, правом Древней Греции), имел постоянные отставания от потребностей развивающегося гражданского общества, в связи с чем препятствовал его стремительному развитию и совершенствованию. Для преодоления существовавшего формализма и догматизма судебные магистраты стали выдавать формулу для ведения дел в суде, так называемый подготовительный процесс. Данная формула представляла собой «приказ претора судье вынести решение, приняв во внимание указанные принципы, и наделяла судью необходимыми полномочиями по данному делу» [8]. Особое место среди формул занимали формулы-фикции, которые давали судье указание присоединить к существующему несуществующий факт и разрешить дело по образцу другого случая. Как отмечает О. А. Омельченко, использование фикций было вынужденным приемом в силу невозможности отказаться от формализма старых законов [9].

Учитывая, что преторские фикции в основном использовались в рамках судебного процесса, их с определенной условностью можно считать процессуальными. На деле получалось так, что с помощью издаваемых римским претором формул существовавшее ранее право применялось с новыми потребностями скоростно развивающегося гражданского общества. Как правильно отметил С. А. Муромцев, применение преторских фикций было связано с несовершенством юридического мышления, по мере развития которого они неминуемо теряли свое значение [10]. Со временем процессуальные фикции исчезли из римского права и правоприменения, на смену им пришли фикции, содержащиеся в нормах материального права, ярким примером, может служить случай с попаданием воина в плен и его возвращением домой, приводимый ранее. С приходом XIX века к юридической фикции вновь было направлено пристальное внимание правоведов. Иеринг, исследуя римское право, писал, что «по закону предписанию при известных обстоятельствах факт, который в действительности не наступил, принимается за наступивший для того, чтобы к случаю, в котором имеет место фикция, получило применение то юридическое последствие, которое законы собственно и определили только на случай, когда вымышленное событие имело место...принятие не случившегося или не имеющегося

в наличии за наличное, чтобы без вреда для юридической подследственности применять старое право к новым отношениям...». «Фикция есть юридическое принятие факта (положительного или отрицательного) в противоречии с действительностью с целью создать искусственным путем историческое или догматическое основание для известных юридических правил, которые требуются с точки зрения справедливости или пользы, но не могут быть обоснованы средствами доселе действующего права». Суть фикции — в применении известного юридического качества для данного фактического состава, лишенного этой квалификации. Сущность фикций вообще и юридических в частности состоит в уподоблении или, вернее в приравнивании того, что фактически существует, к тому, чего в действительности нет в данном случае, но что бывает и юридически нормировано уже ранее.

В отечественном праве первым из ученых юристов фикция в праве была предметно изучена профессором Казанского университета Д. И. Мейером в середине XIX века. Д. И. Мейером была написана монография «О юридических вымысле и предположениях, о скрытых и притворных действиях», вышедшая в Казани в 1895 году и явившаяся фундаментальной базой для последующего исследования фикций и презумпций. Прямого указания на фикцию данная монография не содержит, здесь фикция подменяется понятием «вымысел права» и определяется как «вымышленное существование факта, о котором известно, что он вовсе не существует, или существует в другом виде» [11]. В своей монографии Д. И. Мейер рассматривал вымысел как своеобразное средство преодоления формализма римской юриспруденции, он писал: «Практическая сила вымысла предполагала формализм как условие своей жизни, но юристы рушили его, и он отслужил его службу... и вымысел оказался совершенно лишним приемом в праве» [12]. При этом следует отметить, что Д. И. Мейер категорически отстаивал мнение о невозможности использования вымысла в «любом юридическом быту», о ненужности и даже вредности его в русском праве [13]. В конце XIX века аналогичный вывод, сделал английский юрист и социолог прав Г. С. Мэн. По его мнению, к фикциям относятся «всякие предположения, которыми прикрывают или стараются прикрыть тот факт, что правило закона изменению, т. е. то, что его буква осталась прежней, а применение изменилось» [14]. Ведущий публичный деятель начала XX века юрист С. А. Муромцев в своей работе «О консерватизме римской юриспруденции» рассматривал фикции как «результат переходного несовершенства» римского юридического мышления» [15]. Римские фикции С. А. Муромцев рассматривал в виде средства примирения юриспруденции с учетом потребностей гражданской жизни. Главной причиной их появления он видел желание сохранить старый порядок нерушимым [16]. Назначение фикции, по мнению исследователей римского права, как мы видим выше, выражается в приравнивании одного факта к другому с целью применения к новым отноше-

ниям старого права, это, прежде всего, связано с характером римлян изменять, не отменяя, то есть строить новое, не разрушая старое. В этом отношении они были правы, так как анализировали римское право не по мере его развития, а весь массив сразу, рассматривали фикции только с точки зрения их принадлежности одной правовой системе, одной территории, одному виду государственного и общественного устройства. При этом, следует отметить, что данное понимание фикции, по их мнению, допустимо только в отношении исторических фикций (например, фикции права магистратов, которые изначально в законе XII таблиц заложены не были и образовались в результате правоприменения уполномоченных лиц и слияния права эдилов и преторского права), но не допустимо в отношении фикций, заложенных в право изначально (например, признание воина рабом, признание гражданина умершим и т. д.), потому что относительно данных фикций нельзя сказать, что они своей целью имеют применение старого права к новым отношениям, потому что они сами есть право. Претор при осуществлении своей деятельности был не вправе отметить или изменить закон (квиритское право), однако он обладал полномочиями в конкретном случае как бы приостановить действие закона, тем самым фикции преторского права имели своей целью обход закона, изначально же фикции — сами закон. «Легальная фикция вводится законодательной властью и не имеет целью обход закона или расширения его действия, она применяется судом или вообще учреждением (CORPS), имеющим известный авторитет, но не законодательной властью» [17]. Одной из наиболее известных работ зарубежных исследователей XIX века следует считать специальное монографическое исследование, посвящённое юридическим фикциям, проведенное немецким профессором Демелиусом. Он был ярким противником использования фикций в праве, чем до того сильно злоупотребляли немецкие юристы. Демелиус считал, что «самая сущность судебной фикции состоит в том, чтобы безнаказанно насилловать истину» [18]. Из изложенного мы можем увидеть, что предназначение фикции в римском праве сводилось к тому, чтобы с ее помощью преодолеть формализм и консерватизм римского права. На данной почве складывается мнение о фикции, как о некоем переходном явлении (методе), от которого следовало избавиться, как только римское право достигнет соответствующего уровня развития. В послереволюционное время в отечественном праве проблеме юридической фикции почти не уделялось внимания ученых-правоведов того времени. Упоминание советских исследователей о фикции можно было встретить лишь при рассмотрении последними каких-либо других правовых явлений, например, презумпций. Фикция не вписывалась в юридические технологии советского времени, хотя при этом следует отметить, что когда иные средства были исчерпаны, то фикции все же применялись в советском законодательстве. Более того, следует также отметить, что первый действовавший в советском союзе УПК РСФСР 1923 года,

созданный для поддержания существовавшей тоталитарной системы, которая, как известно, формально признавала, но на деле полностью игнорировала и отрицала права человека, не исключением являлись права человека и в уголовном судопроизводстве. Законы 1934–1937 годов сделали УПК РСФСР 1923 года своеобразной фикцией в том плане, что с существовавшей системой народных судов были введены так называемые «особые совещания», «двойки», «тройки»; последние при осуществлении своей деятельности сводили на ноль процессуальные права советского гражданина, предусмотренные уголовно-процессуальным кодексом, тем самым существовавшая система правосудия была превращена на деле в квазиправосудие. Плохая изученность фикций в советский и постсоветский период привела к крайне узким трактовкам данного правового явления. Учеными-правоведами того времени рассматривались лишь узкие трактовки правовой фикции в зависимости от отраслевой специфики. В какой-то степени можно согласиться с Б. И. Пугинским, который указывал, что одной из причин негативного отношения к фикциям в советский период явилось широкое распространение «выдвинутой в 50-х годах теории юридического лица как социальной реальности, которая противопоставлялась буржуазным фикционным теориям юридического лица» [19]. Первое послереволюционное предметное исследование института правовой фикции связано с именем В. И. Каминской. По мнению В. И. Каминской, используя фикцию, «условно принимается за истину положение, на самом деле заведомо истинным не являющиеся, с целью придать ему такой правовой характер, какой оно должно было бы иметь, если бы оно было истинным» [20]. По мнению В. К. Бабаева необходимо рассматривать вопрос о правовых фикциях в двух аспектах: с точки зрения их содержания и как «применяемый в праве технико-юридический прием, которым несуществующее положение (отношение) объявлялось существующим и приобретало обязательный характер в силу закрепления его в правовой норме» [21]. А. М. Нашиц считала, что «сущность приема фикции заключается в искусственном уподоблении или приравнивании друг к другу таких вещей, которые в действительности различны» [22]. Теоретики процессуального права В. М. Горшенев и А. П. Заец рассматривали правовую фикцию как «закрепленное в правовых актах и используемое в юридической практике нормативное предписание в виде специфического способа (приема), выражающегося в провозглашении существующим факта или обстоятельства, в действительности не имеющих места» [23]. З. М. Черниловский, исследуя фикции в праве как технико-юридический прием, писал, что «суть юридической фикции, как бы ее не интерпретировали, в том, чтобы через очевидную «неправду» защитить те частные и общественные интересы, без удовлетворения которых ставится под вопрос существование той или иной системы институтов или одного из них» [24]. На основании изложенного, можно согласиться с Маро-

хиным Е.Ю., который в истории возникновения и развития взглядов на юридическую фикцию в правовой науке выделял так называемые периоды принятия и активного использования в праве юридической фикции (римское право, конец XIX века) и периоды, отрицающие возможность использования в праве фиктивных категорий (середина XIX века, советский период российского права) [25].

Появление фикции в праве связано со стремлением государства тем или иным способом урегулировать постоянно изменяющиеся общественные отношения. Стремление законодателя придать общественным отношениям определенную степень урегулированности имеет объективный характер, сам способ, с помощью которого достигается урегулированность, является фиктивным, так как закрепляет несуществующее положение в законе. Объяснить существование фикций в праве можно исходя из соотношения содержания и формы права, из внутренних особенностей права как регулятора общественных отношений, в частности, несовпадение юридической формы (права) и социального содержания (общественные отношения, нуждающиеся в правовом регулировании). Именно формальная определенность способствует образованию разносторонней правовой формы и не совпадению в некоторых случаях формы с содержанием. В связи с этим нельзя согласиться с учеными-правоведами, которые полагают, что ложь юридической фикции не проникает в ее содержание, а касается лишь правовой формы [26].

Результатом возведения государственной воли в закон являются правовые акты (форма права). Ее особенности предопределяют в значительной степени и специфику способов (приемов) законодательной техники. В этой связи целесообразно привести мнение двух основоположников современной теории правовой фикции К.К. Панько и О.А. Курсовой на правовую фикцию. К.К. Панько определяет правовую фикцию «как прием законодательной техники, состоящий в признании существующим несуществующего и обратно...» [28]. По мнению О.О. Курсовой, правовая фикция представляет собой «средство юридической техники, при помощи которого конструируется заведомо несуществующее положение (отношение, состояние), признаваемое существующим и обладающее императивностью, играющего роль недостающего юридического факта в ситуации невосполнимой неизвестности, закрепленной нормой права» [28].

Представляется, что определение правовой презумпции как средства юридической техники, данное О.А. Курсовой и повторившего за ней Е.Ю. Марохина [29], является не совсем юридически корректным. Представляется, что юридическая и законодательная техника — это не синонимическая пара, а два разнопорядковых явления, хотя и тесно взаимодействующих в процессе правотворческой деятельности государственных органов. Следует полностью согласиться с А.С. Пиголкиным, который в своем научном исследовании, посвященном правотворческой деятельности в советском союзе, указал, что «законода-

тельная техника является составной частью юридической техники...» [30]. Такой позиции также придерживаются Н.И. Матузов, А.В. Малько, которые пишут, что законодательная техника, является одним из видов юридической техники [31]. Приравнивание этих понятий друг к другу, приводит к неверному пониманию их роли в процессе правотворчества. Это происходит путем необоснованного включения в определение законодательной техники признаков, ей не присущих, например, правил издания нормативных актов, их перевода и т.д. Законодательная техника многими исследователями признается важным фактором оптимизации и эффективности законодательства [32]. Создание закона, соответствующего содержанию нормы права, вызванной к существованию определенной жизненной ситуацией и требующей в связи с этим законодательного закрепления, является основной целью законодательной техники. Совершенно справедливо А.М. Нашиц отмечает, что научный характер законодательства зависит от степени его соответствия отражаемой и регулируемой им действительности, и что это должно быть основным требованием и ориентацией законодательной политики государства [33]. Ученые-правоведы определяют функциональную роль законодательной техники через совокупность приемов и средств, с помощью которых достигается приращение опыта и знания прошлых лет при создании законов [34].

Итак, на основе вышеизложенного, мы можем заключить:

- во-первых, что фикция, есть способ существования права в неадекватной своему внутреннему содержанию форме, именно с помощью фикции право получает признак фиктивности;
- во-вторых, предметом фиктивных положений могут быть только те общественные отношения, которые нуждаются в правовом регулировании;
- в-третьих, с помощью правовых средств законодатель обличает в правовую форму такое положение, которое заведомо является ложным (вымышленным), например «считается несудимым», «не является преступлением» и т.д.

Под фикцией, как известно, принято понимать «вымысел, выдумку, вымышленное положение, построение, не соответствующее действительности, но используемое как действительное с какой-либо целью» [35]; «представления и понятия, которыми мы оперируем, таким образом, как если бы им соответствовало в действительности то, чего на самом деле не существует» [36] или «юридический прием, состоящий в том, что действительность подводится под формулу, ей не отвечающую, чтобы в дальнейшем из нее сделать какие-либо юридические выводы» [37].

Анализируя вариации понятия «фикции», можно заключить, что ложь юридической фикции заключается в ложности информации о представляемой ситуации, а не в способах закрепления в соответствующем правовом акте, придающем им силу общеобязательного предписания. Таким образом, фиктивный характер предписания

определяется ложностью его содержания, а не внешней формы, в которую облакается норма права. Например, с учетом фактических обстоятельств преступления и степени его общественной опасности суд вправе при наличии смягчающих наказание обстоятельств и при отсутствии отягчающих наказание обстоятельств изменить категорию преступления на менее тяжкую (ч. 6 ст. 15 УК РФ).

Как мы можем увидеть, ложность содержания нормы заключается в представлении о существовании факта, который не существует или существует в другом виде; в представлении о существовании факта, не доказанного с достаточной точностью, но предполагаемого; в представлении о факте, выражающемся в трактовке другого известного факта, эквивалентного первому; в представлении о факте как несуществующем в то время, как он существует.

Законодатель, закрепляя в уголовном законе определенную ложь, способствует тому, что последняя приобретает силу общеобязательного предписания и в силу этого предпринимает судьбу такого законотворческого средства, как фикция. Используя фикцию, законодатель обеспечивает некую стабильность в правовом регулировании общественных отношений. При этом важным является то, что общественные отношения, которые регулируются фиктивной правовой нормой, находятся в состоянии невосполнимой неизвестности. Другими словами, с помощью с правовой фикции в норме права (законе) находят свое отражение (императивно провозглашаются существующими) как существующие и имеющие юридическое значение заведомо несуществующие и (или) про-

тиворечащие ей положения. Представляется не совсем юридически корректным использование некоторыми авторами понятия «невосполнимая неопределенность» [38]. Неопределенность — это скорее экономический термин, обозначающий осознание недостатка знаний о текущих событиях или о будущих возможностях [39]. Неизвестность же означает отсутствие сведений, неосведомленность [40], что более подходит к общественным отношениям, регламентируемым правовой фикцией. В качестве примера можно привести положение, закрепленное в ч. 4 ст. 18 УК РФ, согласно которому суд при определении рецидива преступлений не учитывает судимости за преступления, совершенные лицом в возрасте до восемнадцати лет, а также судимости, снятые и погашенные в порядке, предусмотренном ст. 86 УК РФ, и в итоге — лицо считается не имеющим судимости. Данная ситуация, закрепленная уголовно-правовой нормой, как мы видим, не соответствует сведениям, имевшим место в действительности, то есть является правовой фикцией.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что в теории права бесспорным является суждение о том, что генезисом фикции является стремление тем или иным способом урегулировать общественное отношение, находящееся в ситуации невосполнимой неизвестности. Способ, с помощью которого достигается урегулированность, является фиктивным, ибо закрепляет несуществующее положение существующим в действительности. Само же стремление законодателя обусловлено материальными факторами и имеет сугубо объективный характер.

Литература:

1. Диденко, А. Фикции и презумпции в гражданском праве // специализированный ежемесячный журнал «Юристъ». 2005. №. 8. с. 57.
2. Маркс, К., Энгельс. Ф. Диалектика природы // Соч. 2-е изд. М., 1961. Т. 20. с. 555.
3. См. Мейер Д. И. О юридических вымыслах и предположениях, скрытых и притворных действиях. Казань, 1854.
4. См. напр.: Танимов О. В. Юридические фикции и проблемы их применения в информационном праве: Дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2004; Филимонова И. В. Фикции в досудебном производстве: Дис. ... канд. юрид. наук. Барнаул. 2007 и др.
5. См.: Политология. Словарь. [электронный ресурс]: режим доступа: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/3056/%D0%A4%D0%B8%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F>. (дата обращения 11.02.2014).
6. См.: Аристотель. О софистских опровержениях // Соч.: В. 4 т. М., 1977. Т. 2. с. 582.
7. См.: Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. М.: Новый Юрист, 1999. с. 40.
8. См.: Дождев Д. В. Римское частное право: Учебник для вузов. М.: НОРМА — ИНФРА М., 1999. с. 198.
9. См.: Омельченко О. А. Основы римского права. М.: ТОН-Остожье. 1994. с. 118.
10. См.: Муромцев С. А. О консерватизме римской юриспруденции (опыт по истории римского права). М., 1875. с. 97.
11. См.: Мейер Д. И. О юридических вымыслах и предположениях, о скрытых и притворных действиях // Избранные произведения по гражданскому праву. М.: Центр Юринформ. 2003. с. 54.
12. Там же. с. 68.
13. Там же. с. 88.
14. См.: Мэн Г. С. Древнее право, его связь с древней историей общества и его отношение к новейшим идеям. Спб., 1873. с. 21.
15. См.: Муромцев С. А. О консерватизме римской юриспруденции. М., 1875. с. 97.

16. См.: Муромцев С. А. О владении по римскому праву // Журнал Гражданского и Уголовного Права. 1876. Кн. 4. с. 27.
17. См.: Дормидонтов Г. Ф. Классификация явлений юридического быта, относимых к случаям применения фикций. Казань, 1895. с. 105.
18. Там же. с. 105.
19. См.: Правовые позиции конституционного суда РФ о гарантиях права частной собственности при принудительном отчуждении имущества для государственных нужд // Правовой центр — «Правый берег». — 2009. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.center-bereg.ru/314html> (дата обращения 25.01.2014).
20. См.: Каминская В. И. Учение о правовых презумпциях в уголовном процессе. М.: Л: Изд-во АН СССР. 1948. с. 14.
21. См.: Бабаев В. К. Презумпции в советском праве: Учебное пособие. Горький. 1974. с. 28.
22. См.: Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М.: Прогресс, 1974. с. 221.
23. См.: Горшенев В. М. Нетипичные нормативные предписания в праве // Сов. Государство и право. 1978. №3. с. 117; См. также: Заец А. П. Система советского законодательства (проблема согласованности). Киев, 1987. с. 25—26.
24. См.: Черниловский З. М. Ложь и приблизительность в жизни права // Государство и право. 1987. №4. с. 125.
25. См.: Марохин Е. Ю. Юридическая фикция в современном российском законодательстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь. 2004. с. 4.
26. См. напр.: Каминская В. И. Указ. соч. с. 45.; Баранов В. М., Курсова О. А. Запоздалые заметки о правовых фикциях. Обзорная рецензия классических трудов Д. И. Мейера, Г. С. Мэна, Г. Ф. Дормидонтова // Проблемы юридической техники: Сб. ст. Н. Новгород, 2000. с. 790.
27. См.: Панько К. К. Фикции в уголовном праве и правоприменении: Дис. ... канд. юрид. наук. Ярославль. 1998. с. 49.
28. См.: Курсова О. А. Фикции в российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. с. 14.
29. См.: Марохин Е. Ю. Указ. соч. с. 10.
30. См.: Пиголкин А. С. Подготовка проектов нормативных актов: (Организация и методика). М., 1968. с. 10.
31. См.: Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004. с. 203.
32. См. напр.: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Т 2. Теория права. М., 1998. с. 174—176.
33. См.: Нашиц А. М. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. с. 221.
34. См. напр.: Теория государства и права: Учебник. Под ред. В. К. Бабаева. М.: Юристъ, 2003. с. 344.
35. Словарь русского языка. М., 1961. Т. 4. с. 772.
36. Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. 1902. Т. 35. с. 730.
37. См.: Надель-Червинская М. А., Червинский П. П. Большой толковый словарь иностранных слов. Ростов на Дону, 1995. Т. 3. с. 282.
38. См. напр.: Марохин Е. Ю. Указ. соч. с. 10 и др.
39. См.: Экономика. Толковый словарь. — М.: «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир». Дж. Блэк. Общая редакция: д. э. н. Осадчая И. М.. 2000. [электронный ресурс]: режим доступа: http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/18626. (дата обращения 12.01.2014).
40. См.: Ефремова Т. Ф. Толковый словарь русского языка. [электронный ресурс]: режим доступа: <http://xn8sbauh0beb7ai9bh.xnp1ai/%D0%BD%D0%B5%D0%B8%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C>. (дата обращения 22.01.2014).

18. КРИМИНОЛОГИЯ И КРИМИНАЛИСТИКА

Тенденции развития научно-методического обеспечения судебно-экспертной деятельности в негосударственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации

Евтушенко Ирина Геннадиевна, аспирант
НИУ «Белгородский государственный университет»

Статья раскрывает современное состояние научно-методического обеспечения судебно-экспертной деятельности в негосударственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации и тенденции его развития. Определена единая (уникальная) структура для всех типовых методик судебной экспертизы, включающая девять элементов. Проведен анализ законопроекта от 29 июня 2013 года №306504–6 «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» в части научно-методического обеспечения судебно-экспертных организаций.

На современном этапе развития негосударственной судебно-экспертной деятельности в России актуальной является задача оптимизации судебно-экспертной деятельности, разработка и формирование единых судебно-экспертных методик на уровне современных технологических требований для судебно-экспертных организаций любой организационно-правовой формы собственности, что позволит использовать достижения всех судебно-экспертных наук как прикладных научно-технических, так и гуманитарных отраслей знания, обслуживающих систему правоприменения и правосудия в стране. Объективным является факт, что возникновение большинства экспертных ошибок находится в пропорциональной зависимости от состояния науки в целом.

В настоящее время в системе государственных судебно-экспертных учреждений производство экспертиз осуществляется на основании методик и методических рекомендаций, разработанных и утвержденных методическими Советами государственных судебно-экспертных учреждений, применение которых является обязательным при производстве исследований и экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях. Иная ситуация обстоит с негосударственными судебно-экспертными учреждениями и негосударственными экспертами. При производстве исследований и экспертиз негосударственные эксперты и судебно-экспертные учреждения вправе применять любую экспертную методику, которая, с точки зрения негосударственного эксперта, выполняющего данную экспертизу или исследование, является наиболее правильной и позволит получить полные, объективные результаты в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» от 31.05.2001 года №73-ФЗ [2].

Исходя из существующих тенденций, деятельность негосударственных судебно-экспертных учреждений становится с каждым годом все шире. По мнению Россинского С. Б. [6] «в первую очередь это связано с неготовностью существующих государственных судебно-экспертных учреждений к удовлетворению потребностей современной следственной и судебной практики». Наибольшее количество трудностей связано с производством новых родов судебных экспертиз и исследований, например, таких как экспертиза предметного сходства объектов, видеотехническая экспертиза, имеющая цель — установить личность по его динамическим признакам, и другие, для проведения которых по настоящее время не существует методик и методических рекомендаций, но которые в современных условиях приобретают особую актуальность в связи с компьютеризацией современного общества и тотальным переходом на использование современных технологий.

Вся российская судебно-экспертная система стоит на страже прав и свобод граждан, юридических лиц, которым для получения результатов судебной экспертизы совершенно не важно, в какой организации, государственной или негосударственной, будет проведена та или иная судебная экспертиза. Главное, чтобы результат экспертизы был научно-обоснованным, объективным и достоверным, и, что не маловажно в судебном процессе, затрачивающим небольшое количество времени. Совокупность данных требований зачастую может быть исполнена при производстве экспертизы в негосударственном экспертном учреждении и негосударственными экспертами за счет их большего численного количества. Но существующие достоинства производства экспертиз в негосударственных экспертных учреждениях противопоставлены одному существенному недо-

статку — невозможности оценить правильность выбора той или иной методики и сложность в проверке ее результатов, так как методика может быть разработана одним автором, не дающим возможность ознакомиться с полным описанием данной методики, или она и вовсе состоит из набора последовательных действий, вычленившихся из научной и учебной литературы для исследования того или иного объекта. В связи с чем, несмотря на свободу выбора места проведения исследований и экспертиз, единого подхода к методикам проведения исследований и экспертиз по настоящее время все же не существует. Поэтому законодателям необходимо демократично подойти к вопросу должного нормативно-правового обеспечения негосударственной судебно-экспертной деятельности в судопроизводстве, так как отраслевые процессуальные законы указывают лишь только на возможность проведения экспертных исследований в негосударственных экспертных учреждениях, а ч. 2 ст. 41 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» распространяет некоторые положения данного Закона (преимущественно общего характера) также и на деятельность негосударственных судебных экспертов, но никаких специальных требований к деятельности негосударственных судебно-экспертных учреждений и методическим основам, которые негосударственные эксперты применяют для производства экспертиз, законодатель не предъявляет. Этот правовой хаос и отсутствие методического единства существенным образом затрудняет проведение судебно-экспертных исследований в негосударственных судебно-экспертных организациях, иногда лишает судебных экспертов гарантий надлежащей оплаты оказанных ими судебно-экспертных услуг [5] и, что самое страшное, может приводить к недостоверным результатам.

В связи с тем, что негосударственная судебно-экспертная деятельность получила широкое распространение в Российской Федерации и целесообразность ее законодательного регулирования и унификация с существующей параллельно системой государственных судебных экспертов не вызывает сомнений [3], по инициативе Правительства Российской Федерации был разработан Проект федерального закона «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» во исполнение пункта 2 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 3 февраля 2012 г. № Пр-267 и указания Президента Российской Федерации от 6 декабря 2012 г. № Пр-3258. В ст. 10 данного законопроекта предусмотрено использование научно-технических средств и методов при проведении судебно-экспертных исследований. При этом правомерным является допущение применения при производстве экспертных исследований методик, методов и средств, если они отвечают принципам законности

и нравственным критериям общества, эффективны, отвечают требованиям безопасности, научно обоснованы, прошли валидацию¹, сертификацию методического обеспечения судебной экспертизы.

Примечательно, что законопроект допускает и применение методического обеспечения судебной экспертизы, не прошедшего валидацию и сертификацию, если в тексте заключения эксперта имеется научное обоснование этого методического обеспечения судебной экспертизы (ч. 4 ст. 10 Проекта Закона).

В связи с постоянной тенденцией роста новых видов и способов правонарушений, методики, которые пройдут валидацию и сертификацию, не всегда будут актуальными для решения тех или иных задач, поэтому постоянно будет существовать необходимость разработки новых методик, которые должны будут иметь научное обоснование. Отсюда возникает своеобразный методический вакуум, который требует упорядоченного заполнения и единого научно-методического подхода к судебно-экспертной практике проведения судебных экспертиз.

На наш взгляд, под судебно-экспертной методикой следует понимать научно-обоснованную последовательность действий судебного эксперта для решения конкретной (типовой) судебно-экспертной задачи, и в независимости от того, прошла ли методика валидацию и сертификацию, или нет, ее содержание должно представлять собой совокупность основных данных о судебно-экспертной задаче и способах ее решения, объектах исследования, оборудовании, расходных ресурсах и материалах.

Основными элементами судебно-экспертной методики должны быть реквизиты и структура методики как логическая последовательность, совокупность основных этапов ее реализации [4].

По нашему мнению, структура должна быть уникальной, подробной, единой для всех типовых методик и включать следующие элементы:

- 1) судебно-экспертная задача;
- 2) объекты исследования;
- 3) совокупность признаков, характеризующих объект исследования;
- 4) сущность методики судебно-экспертного исследования;
- 5) последовательность применения методов, средств и приемов;
- 6) краткая характеристика этапов судебно-экспертного исследования;
- 7) приборы и оборудование (основные) для реализации методики;
- 8) реактивы и расходные материалы (основные) для реализации методики;
- 9) формулирование выводов судебного эксперта в аспекте поставленной перед исследованием судебно-экспертной задачи.

¹ Валидация — оценка пригодности использования методических материалов по производству судебной экспертизы.

В зависимости от судебно-экспертной задачи некоторые пункты в приведенной выше последовательности могут быть расширены, дополнены или вовсе отсутствовать. В данном случае играет роль доля инструментального анализа и субъективного фактора при исследовании и оценке признаков исследуемого объекта. Но в целом, по нашему мнению, данная структура является наиболее оптимальной для любого вида исследования.

Проектом федерального закона от 29 июня 2013 года № 306504–6 «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» определено понятие «научно-методическое обеспечение судебной экспертизы» как один из видов обеспечения судебно-экспертной деятельности, включающей методические материалы по производству судебной экспертизы, методы и средства судебной экспертизы, программы профессионального обучения в области судебной экспертизы (п. 3 ст. 1 законопроекта № 306504–6) [1].

В настоящее время роль головного научно-методического судебно-экспертного учреждения в системе судебно-экспертных учреждений Минюста России выполняет Федеральное бюджетное учреждение Российский федеральный центр судебной экспертизы при Министерстве юстиции России (далее ФБУ РФЦСЭ), в составе которого эффективно функционирует научно-методический совет с иерархической структурой научно-методических секций, охватывающих в своей деятельности все роды и виды судебных экспертиз, проводимых в судебно-экспертных учреждениях Министерства юстиции России. Научно-методический совет ФБУ РФЦСЭ при Минюсте России рассматривает научные разработки в области судебной экспертизы и возможности их дальнейшего внедрения в практику судебно-экспертных учреждений Минюста России.

В экспертной системе МВД России роль научно-методического обеспечения выполняет Экспертно-криминалистический центр МВД России.

Более того, в июне 1996 года руководством МВД и Минюста России по согласованию с Верховным Судом и Генеральной прокуратурой Российской Федерации утверждено Положение о Федеральном координационно-методическом совете по проблемам экспертных исследований. Совет создан на общественных началах в целях координации научных исследований, совместной разработки в необходимых случаях экспертных методик и технических средств, их апробации, рассмотрения проблем экспертной практики, возможной унификации методик обучения и аттестации экспертных кадров. На Совете рассматриваются и рекомендуются всем заинтересованным ведомствам предлагаемые к использованию экспертные методики исследования вещественных доказательств. Федеральный

межведомственный координационно-методический совет по проблемам экспертных исследований одобрил Каталог регистрационных паспортов экспертных методик исследования вещественных доказательств (338 паспортов), который является рекомендательным.

В проекте федерального закона «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», работа по научно-методическому обеспечению, отводится только государственным судебно-экспертным организациям (подразделениям). На наш взгляд, несовершенным и дискриминационным по отношению к негосударственным судебно-экспертным организациям выглядит п. 4 ст. 31 проекта ФЗ, который отводит негосударственным судебно-экспертным организациям лишь право осуществления организации и проведения научных исследований в области судебной экспертизы, не включая научно-методическое обеспечение судебной экспертизы.

Анализ практики судебно-экспертной деятельности показал, что существует ряд судебных экспертиз, которые в государственных судебно-экспертных учреждениях не проводятся, и, в тоже время, есть уникальные методы исследования, разработанные вне стен государственных судебно-экспертных учреждений.

Успешное создание новых методов и методик судебно-экспертного исследования не может рассматриваться в отрыве от возможности и условия их апробации и внедрения в судебно-экспертную практику. Процесс формирования новых методик судебно-экспертного исследования требует дополнительного новейшего оборудования, наличие локальных компьютерных сетей, помещений, кадровых резервов (квалифицированных специалистов и вспомогательного персонала), расходных материалов, создание натуральных коллекций и пр. Это возможно при вложении в разработку и апробацию методик исследований значительных финансовых ресурсов, которые не всегда имеют в необходимом объеме бюджетных средств на эти цели государственные судебно-экспертные организации. И, напротив, негосударственные судебно-экспертные организации, которые работают по предоплате за услуги, на счет полученных денежных средств имеют возможность финансировать разработку и внедрение новой методики.

Таким образом, в связи с совершенствованием способов и видов правонарушений и переходом общества на использование высоких технологий возникает проблема в едином научно-методическом обеспечении в судебно-экспертной деятельности. Решение данной проблемы возможно при достаточном и полном законодательном урегулировании всех аспектов судебно-экспертной деятельности, как государственных, так и негосударственных судебно-экспертных организаций.

Литература:

1. Проект федерального закона от 29 июня 2013 года № 306504–6 «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»

2. Федеральный закон «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» от 31.05.2001 года №73-ФЗ.
3. Заключение комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству по проекту Федерального закона №306504–6 «О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации»
4. Россинская, Е.Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. — М.: Норма, 2006. — с. 71
5. Россинский, О.Б. Криминалистика, криминология, судебная медицина О практике производства экспертиз в негосударственном судебно-экспертном учреждении России — [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://www.juristlib.ru/section_135_p15.html (дата обращения 02.02.2014).
6. Россинский, С.Б. О практике производства экспертиз в негосударственном судебно-экспертном учреждении — [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://www.juristlib.ru/book_10318.html (дата обращения 02.02.2014).
7. Центр судебной экспертизы Министерства юстиции Республики Казахстан — [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://www.sudexpert.kz/ru/2012-11-15-15-25-43.html> (дата обращения 02.02.2014).

Профилактика преступности: региональная программа

Кравченко Екатерина Валентиновна, магистр

Хакасский государственный университет имени Н.Ф. Катанова, Институт истории и права (г. Абакан)

В специальной учебно-криминологической литературе в настоящее время встречается довольно большое количество терминов, которые обозначают все возможные направления деятельности российского государства и общества воздействия на преступность. К ним относятся профилактика преступности, борьба с преступностью, социальный контроль над преступностью и др. Понятие «социальный контроль над преступностью» является, по нашему мнению, наиболее глубоким по своему содержанию, т. к. оно включает в себя борьбу и профилактику такого опасного и сложного социального явления как преступность. Подразумевается, что для общества наиболее актуальным является именно профилактическая деятельность государства в направлении снижения негативного влияния преступности на общественную жизнь социума вообще и каждого человека в частности. Действительно, проще и целесообразней предупреждать совершение преступлений, чем в дальнейшем задействовать колоссальные человеческие и экономические ресурсы в деятельности при восстановлении не только общественной справедливости, но также исправлении отдельных оступившихся членов общества. В особенности, если учесть, что в силу специфики отечественной уголовно-исполнительной системы, цели наказания (статья 43 УК РФ), как бы печально это ни звучало, достигаются далеко не всегда.

Учитывая то, как мы сами понимаем природу профилактики преступности в криминологии, практическое осуществление и разработку профилактической системы можно рассматривать как постоянную, органически присутствующую сторону организации государственной деятельности, а также системы социального управления [1,

с. 134] Исходя из этого, криминологическая профилактика преступности не выделяется в особую область социальной действительности и, отсюда, подходящая программа не представляет собой обособленную от основных целей и задач социального управления систему специальных криминологических мероприятий. Напротив, криминологическая профилактика преступности, нацеленная на вытеснение причин преступности из действительности общества путем соответствующего преобразования этой действительности, не может быть осуществлена иначе, чем посредством наличной системы управления функционированием и развитием общественного организма. Поэтому как композиция, так и основное содержание программы криминологической профилактики преступности определяется структурой и содержанием системы социального управления [2, с. 244]

К сожалению, нередко поднимавшаяся проблема о привлечении специалистов-криминологов в ход социального управления так и не нашла своего решения. Как раз целостное объединение криминологических профилактических процедур с мероприятиями по систематическому совершенствованию остросоциальной действительности, вовлечение специалистов, позволит предложить органам управления индивидуальные, рассчитанные на краткосрочную и долгосрочную будущность программы снижения преступности. Созданные на анализе создавшейся в рассматриваемом регионе криминогенной ситуации, а также оснований, порождающих данную ситуацию, аналогичные программы привлекут внимание органов управления на имеющиеся в реальности криминогенно значимые обстоятельства и тем самым послужат основой для корректировки управленческой деятельности.

Наиболее значимым направлением современной криминологической науки, исследований в области криминологии, научно-практических криминологических разработок являются вопросы, которые связаны с региональным исследованием преступности и ее профилактикой.

Традиционным предметом криминологии являются территориальные различия преступности. В своей истории изучение территориальной специфики преступности насчитывают более ста лет. Данную проблему рассматривали такие выдающиеся юристы прошлого как: М. Н. Гернет, П. Н. Ткачев, А. А. Герцензон, Е. Н. Тарковский и др. Эти ученые указали на взаимосвязь преступности с экономическими и социальными факторами, сделали попытку объяснить предпосылки преступного роста в отдельных регионах страны [4, с. 119–120].

Интерес к проблемам, связанным с изучением преступности на региональном уровне, также проявлялся и проявляется представителями отечественной современной криминологической школы. Обособление исследований, сделанных в области территориального изучения преступности в отдельное независимое направление позволяет раскрыть понятие «региональная криминология» [6, с. 14–15].

Если рассматривать структуру модели региональной программы профилактики преступности, кажется, что наиболее приоритетным является анализ социально-экономического, культурного, политического и т. д. портрета рассматриваемого региона. Это дает нам право определить особенность данного региона и последовательно приступить к следующему этапу, а именно этапу анализа криминогенной обстановки в регионе. Криминогенная обстановка, сложившаяся в данном регионе, проявляет себя через те реальные, которые встречаются между характеристиками общественной целостности региона, с одной стороны, и характеристиками имеющейся зарегистрированной преступности, с другой. В этом случае криминогенная обстановка в регионе являет собой отражение состояния общественного организма на систему характеристик имеющейся преступности. Однако, если это так, то следует сделать вывод, что анализ криминогенной ситуации в регионе должен исходить из региональных характеристик социального пространства, образа жизни и личности [3, с. 246].

Проводя анализ криминогенной обстановки в данном регионе, мы приходим к выводу, что следующим этапом разработки системы профилактики должен являться этап определения целей данной системы. Общая установка целей криминологической профилактики преступности оказывается непосредственно в самой природе данной профилактики. Ввиду того, что здесь мы говорим о деятельности, которая направлена на вытеснение обстоятельств, лежащих в основе преступности, жизнедеятельности определенного общественного организма, то становится очевидно, что целями криминологической профилактики выступают, в выявление обстоятельств,

которые влияют на криминогенную обстановку и выработка необходимых рекомендаций для соответствующих подготовленных органов с конкретными предложениями по поводу, по крайней мере, парализации криминогенно значимых последствий общественного развития. Вероятно, что тот факт, что соответственно тому, как в территориальном разрезе видоизменяется и сама криминогенная обстановка не вызывает сомнения, должны также уточняться и цели профилактики преступности, осуществляемой в том или ином регионе (выставление как универсальных, так и более узких, специальных целей). Вместе с тем следует учесть то обстоятельство, что при детализации целей региональной программы профилактики преступности, обязательно учитывается согласованность территориального и отраслевого принципов управления ресурсных гарантий обеспечения планируемых мероприятий. Действительно, нет смысла ставить перед органами управления такие цели, которые не могут быть достигнуты в рамках полномочий того или иного органа и в пределах имеющихся в его распоряжении ресурсов.

Дав анализ криминогенной ситуации, определив основные цели криминологической профилактики региона, можно выделить следующий этап разработки программы. На данном этапе представляется выбор основных направлений деятельности управленческих органов в рассматриваемой системе. Исходя из этого, криминогенная ситуация в регионе носит интегративный характер и обусловлена практической жизнедеятельностью социального организма региона. Кроме того, сама преступность выступает как системный объект. Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что весь комплекс практических мероприятий по ее профилактике необходимо строить на принципах системности. Поскольку основные стороны деятельности по профилактике преступности должны составлять определенную систему, с характерными для любой системы признаками. Элементами системы призвано взаимно поддерживать, дополнять друг друга как по горизонтали, так и по вертикали, то есть — по иерархическим уровням организации общественного организма и процесса обуславливания преступности [3, с. 269].

Представляется, что в обобщенном виде стилизация основных направлений профилактики преступности можно гарантировать как раз при помощи установления связи данных направлений с основными обязанностями территориальной общности региона.

М. Н. Межевич, будучи одним из выдающихся специалистов изучения территориальных общностей, выделяет в качестве основных такие функции территориальных общностей, как: социально-демографическую, хозяйственно-экономическую, культурно-воспитательную, социально-политическую и экологическую. Межевич отмечает, что в совокупности эти функции определяют место, функциональное назначение территориальной целостности в обществе в целом, причем функциональное

описание территориальной общности в целом дает нам представление о ней как о специфическом объекте планирования [5, с. 58–60] И если это так, то само планирование, управление территориальной общностью, должно

постоянно иметь своей целью гармоничное сочетание всех названных функций. Ведь, по существу, именно это преследует, в конечном итоге, программа предотвращения преступности.

Литература:

1. Бафия, Е. Проблемы криминологии. Диалектика криминогенной ситуации. М., 2013.
2. Раска, Э. Э. Криминологическая профилактика преступности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. Тарту, 1987.
3. Раска, Э. Э. Указ. соч.
4. Социальные отклонения. М., 1989.
5. Межевич, М. Н. Территориальная общность как объект социального планирования// Планирование социального развития городов. Выпуск 2. М., 1975.
6. Кондратюк, Л. В. Криминологические проблемы, вытекающие из региональных различий преступности// Изучение территориальных особенностей насильственной преступности. М., 2006.

20. МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

Миротворческие операции и внутригосударственное право

Зверев Петр Геннадьевич, преподаватель, кандидат юридических наук
Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД РФ

В статье рассматриваются вопросы воздействия норм внутригосударственного права на ход и порядок осуществления современных миротворческих операций.

Ключевые слова: ООН, миротворческие операции, национальное право, имплементация

Учитывая тот факт, что процессы глобализации существенно влияют на международный правопорядок, национальные правовые системы, в свою очередь, воздействуют на процедуру проведения многонациональных миротворческих операций. В частности, конституции большинства государств регламентируют порядок использования национальных вооруженных сил правительствами этих государств. Однако одни конституции устанавливают более жесткие правила, другие делают это менее жестко. В итоге, в законодательстве одних стран установлена четко определенная система взаимоотношений международного и национального правопорядка, в то время как национальные правовые нормы других стран решают вопрос об участии их вооруженных сил в миротворческих операциях не столь детально либо передают его на разрешение в порядке имплементации [4].

В ряде государств, предоставляющих свои воинские контингенты для участия в миротворческих операциях, приняты специальные законы, которые устанавливают внутригосударственные процедуры принятия решений относительно дислокации вооруженных сил за рубежом, форм и способов участия в миротворческих операциях, а также о льготах и компенсациях военному и гражданскому персоналу, принимающему участие в таких операциях. Некоторые национальные правовые акты охватывают своим действием широкий круг миротворческих операций (например, российский Федеральный закон 1995 г. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности» [1]). Другие внутригосударственные правовые акты регулируют участие в «поддержании мира», не затрагивая вопросы «принуждения к миру» (шведский закон 1992 г. «О национальных войсках, проходящих службу за границей», японский закон 1992 г. «О сотрудничестве в рамках миротворческих операций ООН и других операций»). В некоторых случаях «национальный вклад в миротворческие операции» подразумевает регламентацию государствен-

ного участия во всем их спектре (украинский закон 1999 г. «Об участии Украины в международных миротворческих операциях»). Уникальным является пример Германии, которая использует, вместо традиционных внутригосударственных правовых актов, решение Федерального Конституционного суда Германии по делу о международных военных операциях (с участием Германии) 1994 г.

Анализ и сравнение положений внутригосударственных нормативно-правовых актов может иметь практическое значение как для ООН, так и для региональных организаций, которые координируют и проводят операции и являются партнерами в рамках комбинированных («гибридных») операций (примером является Смешанная операция ООН — Африканского союза в Дарфуре, ЮНАМИД). Взаимная осведомленность сторон (государств) о национальных процедурах принятия решений об участии в миротворческих операциях повышает уровень доверия между партнерами по миротворчеству и их уверенности в целесообразности и эффективности совместных действий. Отдельного внимания в этом плане заслуживает наметившаяся в последнее десятилетие тенденция по усилению роли представительных органов власти в решении вопросов, связанных с развертыванием национальных вооруженных сил на территории иностранных государств.

Четкое знание процедур, применяемых в рамках различных политических систем, также будет способствовать повышению эффективности международных миротворческих усилий. В зависимости от государственной системы, решение может приниматься двухпартийным парламентом или исходить от одной, правящей, партии. К примеру, в Великобритании или Японии парламентское большинство формирует правительство, а в США президент, являющийся представителем одной из двух основных политических партий, обсуждает решение об использовании национальных сил в миротворческих операциях с Конгрессом, в котором большинство мест принадлежит другой партии.

Углубленное знание национальных нормативно-правовых актов, которые своим действием охватывают вопросы внешнего (зарубежного) развертывания вооруженных сил, имеет и практическое значение. В совместных (многонациональных) операциях могут принимать участие подразделения военных контингентов, имеющие качественно разные воинские традиции, нашедшие отражение в соответствующих национально-правовых актах. В рамках такого подхода международно-правовые обязательства трактуются в свете национального законодательства и соответствующей ему доктрины. В вопросах внутренней организации национальных воинских подразделений внутригосударственные нормативные акты, вероятнее всего, обладают приоритетом над любым международно-правовым положением. Логично также считать, что внутренний правовой акт может серьезно повлиять на решение, принимаемое командиром подразделения миротворческих сил, и, тем самым, на возможный исход совместно проводимых мероприятий.

Анализируя современные многоаспектные миротворческие операции, силы которых наделены широко трактуемым «правом самообороны», следует иметь в виду, что многие государства, предоставляющие свои национальные контингенты для участия в этих операциях, не допускают должным образом своим вооруженным силам участвовать в операциях, предусмотренных главой VII Устава ООН. Некоторые национальные законы ограничивают использование вооруженных сил в качестве *posse comitatus*, то есть как временные правоохранительные структуры. В этой связи может возникнуть вопрос, касается ли данное ограничение только территориальных пределов государства или же оно может быть истолковано как запрет персоналу миротворческой операции на преследование и задержание местных жителей, подозреваемых в совершении военных преступлений, что предполагает, по сути, исполнение полицейских функций [3]? Допускает ли внутреннее законодательство реализацию персоналом миротворческой операции (прежде всего, военным) правоохранительной функции под эгидой международной организации [2]? Этот вопрос приобретает особую актуальность, когда национальное законодательство устанавливает ограничения, в то время как международным мандатом миротворческой операции предусматриваются требования.

В отсутствии соглашений о поставках и взаимном обслуживании (ACSA) между странами — поставщиками воинских контингентов может возникнуть неопределенность относительно того, каким образом будет осуществляться материально-техническая поддержка подразделений, участвующих в совместных операциях. Нормами национального права того или иного государства может быть наложен запрет на использование запасов воды, продуктов и топлива, не говоря уже об оружии и боеприпасах воинских контингентов других стран. На оперативно-тактическом уровне было бы разумно заранее предусмотреть способы урегулирования такого рода ситуаций

с тем, чтобы командирам и юридическим советникам как можно реже приходилось импровизировать на месте проведения операции. В качестве примера можно привести миротворческую операцию в Восточном Тиморе (ВАООНВТ, 1999–2002), в ходе которой некоторые государства, предоставлявшие свои воинские контингенты, не смогли адекватно оценить требования автономного жизнеобеспечения своих войск. Необходимо отметить, что в тех случаях, когда национальные контингенты развертываются без надлежащей подготовки со стороны своих государств, бремя их обеспечения всем необходимым чаще всего возлагается на то государство, которое оказывается в состоянии это бремя вынести.

Современные многоаспектные миротворческие операции могут предусматривать определенный уровень взаимодействия между государствами, предоставляющими воинские контингенты, и гражданским населением принимающего государства с требованием выполнения первыми функций гражданских правоохранительных органов. В идеале эти функции должны выполняться гражданской полицией, специально подготовленной для решения такого рода задач, но в условиях многих операций это не представляется возможным.

Так, нормы национального права могут предусматривать различные меры по контролю над массовыми беспорядками. В зоне развертывания миротворческой миссии вопросы ее дислокации с одновременным использованием химических средств по контролю над массовыми беспорядками являются проблемой довольно деликатного свойства. Хотя можно предположить, что такие химические средства, произведенные и используемые в государствах, предоставляющих воинские контингенты, не нарушают ограничений, налагаемых Конвенцией о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (1993), существует обязательство со стороны ООН информировать государства об исполняемых ими функциях и оборудовании (средствах), которое может потребоваться. В свою очередь, государства должны ставить такие задачи, которые объективно могут быть выполнены и основываются на нормах внутригосударственного права.

В ситуациях, когда миротворческие силы выполняют свои задачи в координации и тесном сотрудничестве с местными правоохранительными органами, особенно ценным становится знание местных норм, регулирующих использование средств по контролю над массовыми беспорядками, равно как и использование силы в целом. Это ведет к более широкому толкованию норм национального права принимающего государства.

Миротворческие операции могут проводиться на территориях, где институты государственной власти почти полностью разрушены, а законности и правопорядка фактически нет. Однако даже в таких условиях могут оставаться отдельные элементы национальной правовой системы или правовой культуры среди местного населения. Миротворческая операция только выиграет от знания

данной правовой системы. Такое знание будет способствовать налаживанию контактов с местным населением и поможет в перестройке или восстановлении местных органов власти и управления, чем будет способствовать достижению успеха всей операции. Значительным шагом на пути повышения эффективности миротворческих опе-

раций может также стать создание единой базы данных Секретариата ООН, в которой будут содержаться соответствующие положения национальных правовых актов и обзоры имплементированных международно-правовых документов, а также авторитетные доктринальные комментарии.

Литература:

1. Зверев, П. Г. Национально-правовые основы участия российских полицейских в миротворческих операциях ООН // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2013. — № 4 (34). — с. 60–65.
2. Зверев, П. Г. Право международных миротворческих сил на осуществление арестов в исторической ретроспективе // Материалы II международной научной конференции «Юридические науки: проблемы и перспективы». — Пермь, январь 2014. — с. 128–130.
3. Зверев, П. Г. Реализация права на задержание во время миротворческих операций: организационно-правовые аспекты // Молодой ученый. — 2014. — № 2 (61). — с. 581–584.
4. Democratic Accountability and International Institutions: Using Military Forces, Eds. Ku C. and Jacobson H. J. — Cambridge University Press, 2002.

К вопросу о понимании принципа равноправия и самоопределения народов и наций

Ларионов Игорь Александрович, студент

Витебский государственный университет имени П. М. Машерова (Республика Беларусь)

Одним из наиболее дискуссионных и в то же время спорных принципов в международном публичном праве является принцип равноправия и самоопределения народов и наций. Доказывается этот факт прежде всего тем, что данный принцип имеет тесное взаимодействие с такими принципами международного публичного права как принцип территориальной целостности государств, принцип нерушимости государственных границ, а также принцип уважения прав и основных свобод человека. Полагаем, что в формировании конкретных практических выводов и предложений по совершенствованию работы данного принципа и отграничения его от других принципов международного публичного права и будет состоять целевая направленность данной работы.

На наш взгляд, историческое возникновение принципа равноправия и самоопределения народов и наций необходимо рассматривать в двух аспектах. С одной стороны его историю возникновения можно отождествить с рядом событий, а с другой с рядом конкретных нормативно-правовых актов, в которых впервые был закреплён данный принцип. Так, ряд французских мыслителей таких как Нгуен Куок Динь, Патрик Дайе, Алэн Пелле отмечают, что в истории международных отношений принцип самоопределения возник в качестве политического принципа и его генезис связан с американской и французской революциями конца XVIII века. [5, с. 27] Однако в то же время ряд белорусских и российских ученых таких как Д. К. Бе-

кьяшев, Л. П. Ануфриева., Ю. П. Бровка в данном вопросе не согласны с французскими коллегами и историческое возникновение принципа равноправия и самоопределения народов и наций относят к более позднему периоду, а именно к 60-ым годам XX века, когда началось освободительное движение колоний в странах Африки. [4, с. 139–144] На наш взгляд, на основе метода дедукции, обе позиции авторов так или иначе являются верными, поскольку их примеры, основанные на методе исторической ретроспективы дают возможность оценить сущность данного принципа международного права в разных исторических эпохах, событиях, моментах.

Исходя из анализа учебной литературы, следует отметить, что позже принцип равноправия и самоопределения народов и наций нашел широкое отражение в различных международно-правовых актах. К примеру, на конференции в Сан-Франциско СССР выступил с инициативой включения в Устав ООН принципа самоопределения народов, которую поддержали представители Великобритании, США и Китая [1]. Проанализировав Устав ООН, по нашему мнению, следует поставить вопрос: каково же конкретное содержание права народов на самоопределение? Полагаем, что это право может быть реализовано в одной из трех форм: 1) статус автономии в рамках существующего государства (т.е. обеспечение определенному народу соответствующего представительства в центральных органах государственной власти наравне

с населением всего государства); 2) создание собственного государства; 3) выход из состава (отсоединение) того государства, в которое входит данный народ.

Однако в любом случае, как уже отмечалось, в данном исследовании «работа» принципа равноправия и самоопределения народов и наций в ряде случаев будет противоречить иным принципам международного публичного права и в первую очередь принципу территориальной целостности государств. На основании методов синтеза и дедукции, исходя из вышеуказанного тезиса, у ученых-юристов, международников сформулировалось 3 позиции о соотношении данных принципов:

1) принцип территориальной целостности имеет приоритет по отношению к принципу самоопределения народов;

2) принцип самоопределения народов имеет приоритет по отношению к принципу территориальной целостности;

3) оба принципа обладают равной юридической силой.

Так, к сторонникам первой позиции можно отнести ряд польских ученых. К примеру, Е. Г. Моисеев., в своем научном пособии отмечает, что польские авторы Владислав Чаплинский и Анна Вырозумска полагают, что «право на самоопределение не может принадлежать национальным меньшинствам и не обосновывает право на сепессию. В практике принцип самоопределения был подчинен принципу территориальной целостности». Однако стоит отметить, что советские ученые, политические деятели, юристы отмечали, что принцип самоопределения народов имеет приоритет по отношению к принципу территориальной целостности [1]. Это можно доказать, к примеру, тем, что В. И. Ленин в своей работе «О праве наций на самоопределение» (1914 г.) отстаивал право всех народов и наций на самоопределение, вплоть до полного отделения и создания собственного государства. В дальнейшем советские ученые, на наш взгляд, под воздействием социальных и политических изменений, происходящих в стране, несколько по-другому стали относиться к вопросу соотношения принципов самоопределения народов и наций и принципа территориальной целостности государств, исходя, по нашему мнению, из возможности выхода ряда стран из СССР и провозглашения себя суверенными государствами.

Литература:

1. Дворкин, Р. О правах всерьез. М., 2004. с. 51.
2. Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть. Учебник. М., 1996. с. 281.
3. Международное публичное право: учеб./Л. П. Ануфриева, Д. К. Бекашев, К. А. Бекашев, В. В. Устинов и др; отв. ред. К. А. Бекашев. -4-е изд., перераб. и доп. -М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. —784 с.
4. Международное публичное право. Общая часть: учеб. пособие/Ю. П. Бровка и др; под ред. Ю. П. Бровки, Ю. А. Лепешкова, Л. В. Павловой. -Минск: Амалфея, 2011. —496 с.
5. Нгуен Куок Динь, Патрик Дайе, Алэн Пелле. Международное публичное право: в 2-х т. Т. 1: Кн. 1: Формирование международного права. Кн. 2: Международное сообщество/Пер. с фр. К.: Сфера, 2000. с. 27.
6. Старушенко, Г. Б. Самоопределение — без сепаратизма // Международная жизнь. 1993. № 11. с. 130.

Вообще же, на наш взгляд, сравнительно-правовым методом можем установить, что социально-политическая обстановка в стране играет существенное влияние на соотношение двух вышеуказанных принципов международного публичного права. Доказывать данный факт возможно на примере Российской Федерации, где на наш взгляд, соотношение двух вышеуказанных принципов имеет место сквозь призму соблюдения прежде всего норм международного права и интересов граждан.

Полагаем, что на основании методов синтеза и индукции, можно предположить, что все 3 позиции о соотношении вышеуказанных принципов международного публичного права могут иметь место в зависимости от сложившейся политической, демографической, социальной обстановки в том либо ином государстве. Тем самым, по нашему глубокому мнению, решение вопроса толкования и понимания принципа равноправия и самоопределения народов и наций, а также его отграничения от ряда других принципов международного публичного права, должно быть найдено сквозь призму анализа уровня демократизма государства, его национальной составляющей, политики, проводимой в отношении прав и свобод национальных меньшинств.

В заключение данной работы, изучив мнения позиций авторов и проанализировав ряд научных статей, можем сделать заключение: в случае, если встает вопрос о соотношении принципа территориальной целостности и самоопределения народов и наций государство должно:

— обеспечить соответствующему народу право на самоопределение;

— дать возможность нации, которая хочет выйти из состава того или иного государства с целью образования своего независимого государства, самой определять свою политическую, социальную и экономическую систему;

— гарантировать права соответствующего народа.

На наш взгляд, в таком случае будет существовать реальная возможность соблюдения как принципа самоопределения народов и наций, так и принципа территориальной целостности государств с одной стороны, а с другой будет предпринята попытка толкования принципа равноправия и самоопределения народов и наций не только с теоретической, но в том числе и с практической точек зрения.

Понимание принципа равноправия и самоопределения народов и наций в СССР

Ларионов Игорь Александрович, студент

Витебский государственный университет имени П.М. Машерова (Республика Беларусь)

Необходимо отметить, что в науке международного публичного права рассматривается вопрос понимания и соотношения принципа равноправия и самоопределения народов и наций с иными принципами международного публичного права и в первую очередь с принципом территориальной целостности государств. Решение данной проблемы в учебно-правовой литературе проводится, как посредством формирования концепций соотношения двух вышеизложенных принципов с одной стороны, и анализом на примере конкретных стран их взаимодействия с другой. Считаем, что наиболее ценным в теоретическом и практическом плане будет являться в рассматриваемом вопросе опыт СССР. Ведь данное государство, просуществовавшее более семидесяти лет, было с огромной территорией, имело самое многонациональное население в мире. В то же время большинство наций, имевших гражданство СССР, не выдвигали каких-либо претензий относительно несоблюдения их социально-культурных, социально-экономических прав и свобод. Тем самым объект настоящего исследования будет состоять в изучении конкретных фактов, раскрывающих вопрос понимания принципа равноправия и самоопределения народов и наций в Советском Союзе. Предметом исследования будет являться ряд документов, научных статей и учебных пособий того времени, в которых затрагивался рассматриваемый вопрос настоящего исследования. Задача работы — в понимании принципа равноправия и самоопределения народов и наций, а также в формировании теоретических и практических выводов. Первый из них будет заключаться в ответе на вопрос: «Соблюдались ли в действительности принцип равноправия и самоопределения народов и наций в СССР?», а второй в формировании мнения относительно того, какой положительный опыт советских ученых-юристов, политиков можно принять во внимание, чтобы применить его для решения ряда проблем международно-правового характера современного времени. Полагаем, что для решения вышепоставленных целей и задач полезными для нас окажутся методы синтеза, индукции, дедукции, абстрагирования и, безусловно, методы исторической ретроспективы и сравнительно-правовой метод. Для формирования выводов целесообразно изучить ряд научных статей и учебных пособий таких авторов и ученых-юристов как В.Н. Кудрявцев, А. Тарасов, Д.И. Фельдман, Б.М. Клименко, В.А. Карташкин, Г.В. Игнатенко, Р.М. Тимошев и некоторых других.

Так, необходимо справедливо отметить, что одним из первых в России вопрос о значении и соблюдении принципа равноправия и самоопределения народов и наций был поставлен В.И. Лениным в его труде «О праве наций на самоопределение», написанным в 1914 году [3]. Анализ

данной работы позволил выделить в ней некоторый своеобразный подход к проблематике соотношения принципа территориальной целостности государств и принципа равноправия и самоопределения народов и наций. Так, в современной научной и исследовательской литературе встречаются предложения относительно того, как сделать так, чтобы вышеуказанные принципы не противоречили друг другу. Хотя в то же время В.И. Ленин в своем труде наоборот выдвигал гипотезу о взаимосвязи принципа территориальной целостности государств и принципа равноправия и самоопределения народов и наций. Безусловно, благодаря такой позиции была предпринята попытка для объединения рабочего класса разных народов и национальностей с целью образования единого государства, в котором будут соблюдаться социально-экономические, социально-культурные и личные права и свободы всех национальностей. По нашему мнению, в определенной мере выдвинутое предложение В.И. Лениным может быть актуально как минимум в двух направлениях. Так, к примеру, если государство является многонациональным, то в вопросах политики развития своей культуры, языка, традиций должны иметь возможность принимать участие все национальности, проживаемые на данной территории, а не какая-либо отдельно взятая.

Кроме того, необходимо отметить, что на наш взгляд, отождествление принципа равноправия и самоопределения народов и наций только с социально-культурными правами граждан является ошибочным. Ведь, к примеру, в ряде стран мира существует ограничение права участия в выборах, пользования медицинскими, образовательными услугами по отношению к гражданам, которые относятся к национальным меньшинствам. Тем самым, по своей сути, идет нарушение не только социально-культурных, но и, в том числе, ряда политических, социально-экономических прав лиц.

В дальнейшем идеи о принципе равноправия и самоопределения народов и наций В.И. Ленин в определенной мере развивает в Декрете о мире. Анализ данного документа в отношении соотношения принципа равноправия и самоопределения [4] народов и наций и принципа территориальной целостности государств позволяет сделать ряд определенных выводов. Так, в случае, если каким-либо законным, официальным путем нация захочет выйти из состава государства, то оно не должно никаким образом препятствовать этому. Однако, в то же время, посредством метода абстрагирования, можем отметить, исходя из анализа норм Декрета о мире, что такое разрешение может быть получено лишь в том случае, если социально-экономические, социально-культурные и политические права не будут соблюдаться по отношению к той

либо иной нации со стороны органов государственной власти или управления.

Интересно отметить, что в дальнейшем, уже в научно-правовой литературе, учеными-юристами, международниками принцип равноправия и самоопределения народов и наций начал рассматриваться и толковаться в более широком понимании. Так, советские ученые В.Н. Кудрявцев, Г.В. Игнатенко, Б.М. Клименко в своем учебном пособии выдвинули гипотезу о том, что народ (нация) имеет право определять вопросы своего внутреннего развития и устройства, по своему усмотрению устанавливать любую форму отношений с другими народами и государствами [5, с. 169]. Полагаем, что в многонациональном государстве такая возможность может быть воплощена на практике в случае, если в ходе формирования органов законодательной и исполнительной власти целесообразно устанавливать определенный минимум членов-представителей той либо иной нации в органе власти или управления, хотя, на наш взгляд, в любом случае мнение представителей какой-либо нации, к примеру, в парламенте, не будет основообразующим. Тем самым, даже в случае соблюдения на практике принципа равноправия и самоопределения народов и наций, можно прийти к выводу, что в многонациональном государстве каждая нация может иметь национальный суверенитет, но в то же время, государственный суверенитет будет несколько ограничен. Хотя стоит отметить и тот факт, что советский ученый Д.И. Фельдман [6, с. 90] в своем учебном пособии отмечал, что в государстве каждая нация должна иметь, как национальный, так и государственный суверенитет. Однако, на наш взгляд, решить на практике такую задачу является достаточно проблематичным. Доказать данную гипотезу в настоящей работе возможно также на примере СССР. Так, исходя из научной статьи Р.М. Тимошева «Право наций на самоопределение и современные межнациональные конфликты» [2], можем прийти к выводу, что в СССР, в отдельно взятой ССР (к примеру, БССР, УССР, РСФСР и т.д.), изучалась история, язык нации, соблюдались ее обычаи и традиции. Тем самым, на наш взгляд, можно говорить о том, что у каждой нации СССР был свой национальный суверенитет. Хотя в то же время несмотря на вышеизложенный факт, к примеру, исходя из анализа научной статьи А. Тарасова «Право народов на самоопределение как фундаментальный демократический принцип» [1], возможно в свою очередь предположить, что определенное ограничение государственного сувере-

нитета нации той либо иной ССР явилось одной из причин развала всего СССР. Однако, на наш взгляд, в свою очередь является невозможным осуществления на практике того, чтобы каждая советская социалистическая республика принимала решения относительно проведения внешней политики, заключения международных договоров, касающегося всего СССР и его граждан, единолично. В данном случае, на наш взгляд, в многонациональном государстве необходимо учитывать мнения представителей всех народов и наций принимать важные решения, касающиеся будущего всей страны, большинством голосов. В случае же коренного несогласия с ним представителями какой-либо нации, необходимо предоставить ей возможность свободного выхода из состава того либо иного государства и образования своего нового независимого государства. По нашему мнению, вышеуказанные нами тезисы, в большинстве своем, в СССР все же выполнялись.

Полагаем, что в заключение настоящей работы можем сделать ряд практических выводов, которые будут актуальными в настоящее время. Так, на наш взгляд, целесообразно отметить, что:

1) принцип равноправия и самоопределения народов и наций должен не противоречить принципу территориальной целостности государств, а наоборот развиваться вместе с ним в тесной взаимосвязи;

2) понимание принципа равноправия и самоопределения народов и наций должно развиваться сквозь призму соблюдения не только социально-культурных прав граждан, но, в том числе, и социально-экономических, политических прав той либо иной нации;

3) для более четкой работы на практике принципа равноправия и самоопределения народов и наций имеет смысл в законодательные, исполнительные органы обязательно включать представителей всех наций того либо иного многонационального государства;

4) даже в случае полного выполнения, с точки зрения норм международного публичного права, органами государственной власти и управления норм принципа равноправия и самоопределения народов и наций, государство в любом случае должно предоставлять право свободного выхода той либо иной нации из состава государства. Однако, безусловно, такое решение должно приниматься большинством голосов путем референдума, в котором будут непосредственно принимать участие представители той нации, которая желает выйти из состава того либо иного государства.

Литература:

1. Тарасов, Александр. Право народов на самоопределение как фундаментальный демократический принцип / Александр Тарасов // Неприкосновенный запас [Электронный ресурс]. — 2003. — №2 (28). — Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/nz/2003/2/taras.html>. — Дата доступа: 14.03.2014.
2. Тимошев, Р. М. Право наций на самоопределение и современные межнациональные конфликты / Р. М. Тимошев // Научно-информационный журнал Армия и общество [Электронный ресурс]. — 2008. — №3. — Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/pravo-natsiy-na-samoopredelenie-i-sovremennye-mezhnatsionalnye-konflikty>. — Дата доступа: 14.03.2014

3. Ленин, В.И. О праве наций на самоопределение/В.И. Ленин // Библиотека учебной и научной литературы [Электронный ресурс]. — 2008. — Режим доступа: <http://sbiblio.com/biblio/archive/lenin>. — Дата доступа: 14.03.2014
4. Декрет II Всероссийского съезда Советов о мире, 26 октября (8 ноября 1917 г. // [Электронный ресурс]/Национальный правовой интернет — портал Республики Беларусь. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx>. — Дата доступа: 15.03.2014 г.
5. Курс международного права: науч. изд. — М.: Наука, 1989–1993. — т. 2: Основные принципы международного права/авт. кол. Г.В. Игнатенко, В.А. Карташкин, Б.М. Клименко [и др.]; отв. ред. тома И.И. Лукашук; редкол.: В.Н. Кудрявцев (гл. ред.) [и др.]; АН СССР: Ин-т гос-ва и права, 1989. — 240 с.
6. Международное право. Библиография. 1973–1985 гг./отв. ред. Д.И. Фельдман. — М.: Международные отношения, 1987. — 360 с.

Научное издание

ПРАВО: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

III Международная научная конференция
Уфа, апрель 2014 г.

Материалы печатаются в авторской редакции

Дизайн обложки: *Е.А. Шишков*

Верстка: *П.Я. Бурьянов*

Подписано в печать 24.04.2014. Формат 60х90 ¹/₈.
Гарнитура «Литературная». Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 17,81. Уч.-изд. л. 12,04. Тираж 300 экз.

Отпечатано в типографии «Лайм»
450059, г. Уфа, ул. Новосибирская, д. 2