

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

---

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
УКРЕПЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ  
ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 53



Издательство Томского университета  
2012

УДК 340+342  
ББК 6799.2  
П 68

Редакторы:

д-р филос. наук, профессор *М.М. Журавлев*,  
канд. юрид. наук, доцент *А.М. Барнашов*,  
канд. юрид. наук, доцент *С.С. Кузнецов*

**Правовые** проблемы укрепления российской государственности:  
П68 сб. статей. Ч. 53 / Под ред. М.М. Журавлева; А.М. Барнашова;  
С.С. Кузнецов. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012. – Ч. 53. – 176 с.

ISBN 978-5-7511-2134-1

Представлены статьи преподавателей, научных сотрудников, аспирантов Юридического института ТГУ и юридических факультетов других университетов Западной Сибири. Исследуются реальное состояние и актуальные проблемы развития и совершенствования российского законодательства, авторами вносятся предложения по совершенствованию и повышению эффективности нормативного регулирования в различных отраслях права.

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

УДК 340+342  
ББК 6799.2

ISBN 978-5-7511-2134-1

© Томский государственный университет», 2012

**ПРАВО И СПРАВЕДЛИВОСТЬ**

**М.М. Журавлёв**

Можно выделить несколько этапов в развитии понятия «справедливость». На первом справедливость рассматривалась как мифологема, которую олицетворяла греческая богиня справедливости и правосудия Фемида. Эта мифологема содержала в себе предпосылки будущей философско-правовой концепции распределяющей справедливости, ориентированной на принципы естественного равенства всех людей, имеющих от рождения равные права на пользование жизненными благами.

Справедливость как философская категория проявляет иные смысловые оттенки, ориентированные то на космическую справедливость мироздания, то на антропологическую сущность человека, от которого требуется смелость в её защите и отстаивании. Аристотель предпринял попытку типологизировать разнообразие представлений о справедливости. Он выдвинул тезис о нескольких её разновидностях. Во-первых, это справедливость естественная, устанавливаемая самой природой и имеющая для всех живых существ, включая людей, одинаковую силу. Во-вторых, справедливость политическая, распространяющаяся на всех принадлежащих к одному сообществу. И наконец, в-третьих, справедливость законная, которая определяется конкретными законами определённого государства и поэтому трактуется по-разному у разных народов. В последующем он акцентирует внимание на двух видах справедливости: распределяющей и уравнивающей. Распределительная справедливость означает деление общих благ по достоинству, соразмерно и пропорционально вкладу и взносу того или иного члена общества. Такой принцип справедливости гласит: не всем одно и то же, а каждому своё (по достоинству), ибо для неравных равное стало бы неравным. Уравнивающая (эгалитарная) справедливость предполагает арифме-

тическое равенство. В последующем сферой применения эгалитарной справедливости стала область гражданско-правовых сделок, возмещение ущерба, наказания и т.п.

Современную концептуальную модель справедливости связывают с теорией американского исследователя Дж. Роулса. Автора книги «Теория справедливости» (1970), сформулировавшего два принципа справедливости, согласно первому из них, каждый человек имеет право на свободу, совместимую со свободой других людей. В соответствии со вторым принципом существующие проявления социального неравенства в сфере власти и богатства справедливы лишь тогда, когда они приносят пользу всему обществу, в первую очередь, самым незащищённым слоям. Первый принцип традиционен, а второй представляет попытку совместить противоречивую социальную реальность с требованиями естественно-правовой справедливости, но позитивно-правовыми методами.

Таким образом, справедливость на протяжении веков связывалась с равенством свободы, т.е. наличием равного для каждого человека пространства для самовыражения его личных качеств. Обеспечение каждому члену общества равного пространства (физического, политического, экономического, нравственного и т.д.) для действия, т.е. предоставление всем равной свободы действий, не значит, что все достигнуто одинакового результата. Проблема в том, что человечество не выработало механизма обеспечения каждому человеку этого равного пространства.

В.С. Нерсисянц в качестве такого инструмента предлагает право как основной регулятор общественных отношений на данном этапе развития человечества. Сущность права он рассматривает как не опороченный экономическими, политическими иными предпочтениями принцип формального равенства. Обеспечением равной меры свободы каждому в выражении его свойств мы достигаем, по его словам, «...искомой справедливости».

На наш взгляд, подход В.С. Нерсисянца в настоящий момент наиболее конструктивен в поисках механизма достижения справедливости. Действительно, его понимание права как равенства (как общего масштаба и равной меры свободы людей) с логичной необходимостью включает в себя и справедливость. И справедливость не может быть иной (моральный, религиозный и т.д.), кроме как правовой. Ибо только право может обеспечить каждому равную меру в

свободе, отразив тем самым волю абсолютного большинства членов, общества и выразив общезначимую правильность.

В праве можно выделить два аспекта или две стороны справедливости: во-первых, справедливость или несправедливость самого закона; во-вторых, справедливость или несправедливость его применения.

Справедливость или несправедливость закона определяется наличием или отсутствием (воплощением или невоплощением) в нём принципа формального равенства. Воплощение в законе принципа формального равенства свидетельствует о справедливом (правовом) его содержании.

С позиции справедливости ещё более важно соблюдение принципа формального равенства (т.е. объективного, беспристрастного) в применении закона, исключающем экономические, политические, национальные, социальные и иные предпочтения.

## **ВТОРАЯ СТАДИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВА: В СВЕТЕ СОВРЕМЕННОГО ПРАВОПОНИМАНИЯ**

**В.М. Шафиров**

В научной и учебной литературе вторую стадию применения права принято называть «выбор (отыскание) правой нормы» или «установление юридической основы дела». Суть данной стадии связывается с правовой квалификацией (юридической оценкой), т.е. с выяснением вопросов о том, какая норма права наиболее подходит к рассматриваемому случаю, и подпадает ли этот случай под ее действие. Подбор нормы происходит путем сравнения (для установления тождества) фактических обстоятельств реальной действительности и юридических фактов, предусмотренных гипотезой применяемой правовой нормы. Юридическая квалификация считается правильной, если удалось выбрать (найти) норму, прямо рассчитанную на эти факты. Не исключается выбор в ряде случаев не одной, а нескольких норм, которые дополняют, развивают и корректируют друг друга. Кроме того, во вторую стадию правоприменения включают: проверку правильности текста того акта, в котором содержится нужная норма; проверку подлинности нормы и ее действия во времени, в

пространстве и по кругу лиц; уяснение содержания нормы. Правовая квалификация и связанные с нею правовые операции, безусловно, необходимы. Но действительно ли юридическая норма единственный регулятор поведения? Только ли в выборе (отыскании) правовой нормы выражается сущность установления правовой основы дела? И можно ли считать нормальным явлением распространенные на практике ситуации установления формального соответствия или, образно выражаясь, «подгонки» фактов под гипотезу избранной нормы? Рассмотрим все по порядку.

Было бы серьезной ошибкой игнорировать роль нормы – самостоятельного, значимого, наиболее распространенного регулятивного средства. Но не менее ошибочно видеть в норме права единственный регулятор поведения. Так, признавая факт существования наряду с нормой права других правовых положений, ряд учёных одновременно высказывают сомнение в способности таких положений непосредственно регулировать поведение из-за отсутствия у них структуры юридической нормы. Такое сомнение вряд ли обосновано. Ориентация на одни нормы, т.е. на правила, которые объективно не способны охватить все своеобразия частной и общественной жизни, нередко находящиеся в противоречии между собой, неизбежно приведет к неверному восприятию смысла правового регулирования общественных отношений, значит, в итоге к неправильному, ошибочному решению. В частности, такое неверное решение было вынесено в отношении одинокой матери, которую уволили по сокращению штата с государственной гражданской службы, хотя она одна воспитывала 6-летнего сына. Ошибочная позиция работодателя была поддержана соответствующими инстанциями судов общей юрисдикции. Юридической основой решения стали нормы статей 31, 33, 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Конституционный Суд РФ признал данные нормы не соответствующими конституционным принципам равенства, справедливости и соразмерности (Рос. газета. 2011. 5 дек.). Приведенный пример показывает, что, ограничив правовую оценку освещаемой ситуации только нормами ст. 31, 33, 37 закона «О государственной гражданской службе» (да к тому же противоречащими Конституции РФ), правоприменители тем самым пришли к искаженному, неправильному представлению о содержании прав матери-одиночки.

Одна из главных причин ошибочно вынесенного решения – концептуальная. Работодатель и суды исходили из формалистического

(представляющего наиболее жесткий вариант юридического позитивизма) подхода к пониманию права и его применения. С точки зрения данного подхода орган, наделенный властными полномочиями, не должен рассуждать о справедливости, равенстве, разумности принимаемых решений, ибо верно все, что соответствует букве закона. Решение было бы другим, если, реализуя закон «О государственной гражданской службе», правоприменители исходили бы из современной (естественно-позитивной) теории понимания права, на которой и должен строиться процесс применения права. Концентрированно она воплощена в конституционных положениях: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2). Права и свободы «...определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). Данные положения имеют всеобщее, универсальное значение, с опорой на них должны начинаться и заканчиваться все правоприменительные действия (независимо от отрасли права или законодательства), затрагивающие права и свободы человека.

Следовательно, право как нормативная регуляция не сводится к нормам или к их системе. Юридическая норма есть лишь один из элементов этой системы. Поэтому когда речь заходит об установлении нормативной основы, то с ней должен ассоциироваться весь комплекс нормативных регулятивных средств (принципов, целей, задач, дефиниций, норм и т.п.), в которых выражен тот или иной фрагмент содержания права. Иными словами, познание смысла права представляет собой сложный мыслительный процесс, идущий от отдельного элемента внутренней формы права к их совокупности и далее к формированию обобщенного вывода, позволяющего раскрыть смысл правового регулирования тех или иных общественных отношений.

К сожалению, требование установления смысла законодательства прямо закреплено только для узкого круга случаев, связанных с аналогией права. «При невозможности использования аналогии закона, права и обязанности сторон определяются исходя из общих начал и смысла гражданского законодательства...» (ч. 2 ст. 6 ГК РФ). Использование термина «аналогия» для установления смысла законодательства представляется некорректным. Исходить из смысла права нужно всегда, как в ситуациях, урегулированных

конкретными нормами (включая и сходными), так и не урегулированных ими. Итак, определение нормативной основы дела состоит из сочетания содержательной и формально-юридической деятельности, что и позволяет выявить действительный смысл правового регулирования для конкретной жизненной ситуации.

## ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ АКТЫ КАК ВИД ЛОКАЛЬНЫХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ

С.В. Ведяшкин

Локальные нормативные правовые акты сосредоточивают основную массу норм, регулирующих производство товаров, оказание услуг, выполнение работ в конкретной организации. В них приобретают внешнее выражение, объективируются правила поведения работников данной организации. Они закрепляют права и обязанности работников и работодателя как участников совместного, договорного, подчиненного работодателю труда. Такой труд возможен только при использовании работодателем определенного технологического процесса.

В советский период ученые-юристы неоднократно проводили исследования по проблеме понятия технической нормы. Несмотря на это, единых позиций по указанному вопросу до настоящего времени не выработано.

Так, А.Ф. Шебанов под техническими нормами понимал правила, которыми руководствуются люди в своих действиях, обращаясь с орудиями труда, предметами природы<sup>1</sup>. В теории права этого периода утвердилась точка зрения, что технические нормы не являются социальными, хотя могут иметь известное социальное значение. А.И. Денисов полагал, что технические нормы «относятся к области техники и являются предметом различного рода технических наук»<sup>2</sup> и только социальные нормы призваны регулировать общественные отношения.

В теории права исследовались вопросы, связанные с назначением технических норм, их ролью в опосредовании производственного

---

<sup>1</sup> Шебанов А.Ф. Нормы советского социалистического права. М.: Изд-во МГУ, 1956. С. 8.

<sup>2</sup> Денисов А.И. Теория государства и права. М.: Юриздат, 1948. С. 398.

процесса. Так, А.Ф. Шебанов писал, что технические правила – правила поведения, должны информировать работников, как лучше использовать орудия труда, чтобы с наименьшей затратой сил достигнуть желаемого результата в труде. «Техническая норма, по его мнению, включается в содержание правовой»<sup>1</sup>, и ее соблюдение становится юридической обязанностью соответствующих лиц.

С.С. Алексеев полагает, что технические нормы прямо обусловлены законами природы и техники, «... носят всеобщий характер: их требования одинаково действуют в отношении всех лиц. И если рассматривать требования природы и техники только со стороны их объективного содержания, т.е. безотносительно к тому, регулируют ли они поведение людей или нет, то эти требования можно определить как “чисто технические нормы”»<sup>2</sup>. Но как только технические нормы соприкасаются с поведением людей, а они начинают соотносить свои поступки с техническими требованиями, последние становятся общими правилами поведения (нормами). Такие нормы облекаются в правовую оболочку и становятся технико-юридическими, т.е. социальными, нормами.

Однако С.С. Алексеев считает, что технико-юридические нормы только конкретизируют права и обязанности участников правоотношений, например трудовых в области безопасности труда. Они, взятые в отдельности, не являются нормативным основанием для возникновения правовых отношений, поскольку «всегда действуют в совокупности с другими нормами права»<sup>3</sup>. Однако если технико-юридическая норма не способна служить основанием для возникновения правового отношения, то нельзя не признать, что она вообще не является юридической нормой. Следовательно, ее нельзя рассматривать как элемент механизма правового регулирования отношений.

Работодатель, выбирая, а затем и внедряя в своей организации разработанный наукой техпроцесс, делает его требования обязательными для нанятых им работников. В этих случаях технические нормы, определяющие содержание технологического процесса, приобретают характер социальных норм. В них формулируется веление

---

<sup>1</sup> Шебанов А.Ф. Указ. соч. С. 9.

<sup>2</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 87.

<sup>3</sup> Там же. С. 88.

работодателя, адресованное к наемному работнику выполнять систему трудовых действий, операций, обусловленных технической нормой. Сама по себе техническая норма объективна. Она не обязывает работника вести себя должным образом до тех пор, пока не стала элементом технологического процесса, а последний должен быть положен в основу определенного вида производства работодателем, который нанимает для его обслуживания работника (группу работников). Именно с этого момента техническая норма приобретает характер социальной нормы, которую более точно следует именовать технологической нормой. Технологические нормы формулируются и закрепляются в организации в системе локальных нормативных актов. Технологическая норма имеет категоричный характер. Принятая в рамках социально-правовой автономии она становится обязательной для всех участников технологического процесса конкретной организации.

Технологическая норма является правилом общего характера. Она рассчитана не на какой-либо случай, обстоятельство, а на тот или иной вид трудового поведения, на определенную категорию наемных работников. Она закрепляет установленный вариант поведения людей в процессе труда. Технологические нормы выступают в форме требования совершить обусловленное положительное действие. В теории права это называется позитивной обязанностью<sup>1</sup>. В данном случае технологическая норма носит двухсторонний, представительно обязывающий характер. С одной стороны, работники обязуются выполнить заданную последовательность технических операций. С другой стороны, работодатель (его представители) обязуется обеспечить технологический процесс в организации в соответствии с требованиями охраны труда, снабдить работников всеми необходимыми материалами, орудиями труда.

Для технологических норм, как и для всех правовых норм, свойственна формальная определенность. Они закрепляются в документах техпроцесса, т.е. в локальных нормативных актах. По своему характеру технологические нормы можно отнести к правилам поведения, которые представляют собой строгое предписание последовательных действий. Прежде всего, это необходимо для достижения с минимальными затратами конечного результата (выпуск продукции, оказание услуг, выполнение работ), определенного собственником.

Технологическая норма приобретает юридическую силу с момента ее закрепления в локальном нормативном акте. Думается, что

---

<sup>1</sup> *Общая теория права: учебник / Под общ. ред. А.Д. Пиголкина. М., 1998. С. 154.*

данная процедура сводится к волевому решению работодателя (собственника средств производства), в результате которого он выбирает из всей совокупности существующих правил поведения те нормы, которые соответствуют потребностям его организации.

Документы техпроцесса можно определить как нормативные правовые акты, действующие в пределах (рамках) организации, содержащие технологические нормы, являющиеся внешним выражением правил, обеспечивающих жизнедеятельность технологического процесса, его должное функционирование.

Документы, опосредующие технологический процесс, подразделяются на следующие виды: технологические инструкции, ведомости оснастки, ведомости материалов, карты эскизов, маршрутная карта и др. Их наименование и количество зависят от сложности, содержания техпроцесса. Следовательно, критерием выделения видов локальных нормативно-правовых актов, регулирующих процесс труда в организации, является технология, «лежащая» в основе производства в организации.

По своим целям и задачам однородные локальные нормативные акты, опосредующие технологический процесс в организациях, выполняют одну и ту же задачу – установление правил поведения работников, определенных элементов внутреннего трудового распорядка организации, его нормативной основы, хотя по содержанию и структуре они имеют определенные различия.

## **НОРМЫ-ДЕФИНИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**А.В. Баранов**

Значимую роль в определении и формировании системы права играют дефинитивные нормы. Дефиниция в праве представляет собой «признанные, установленные нормативно-правовым актом границы класса предметов, явлений, процессов»<sup>1</sup>, имеющих юридическое значение, и призвана раскрывать содержание понятия. Следова-

---

<sup>1</sup> Чиннова М.В. Дефиниции и их использование в нормативно-правовых актах: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 18.

тельно, дефиниция определяет понятия юридической науки и практики, выражающие устойчивые, повторяющиеся черты правовой действительности<sup>1</sup>, и выступает в качестве разновидности определения, имеющего юридическое значение. В отличие от других правовых предписаний дефиниции обладают повышенной информативностью, так как в достаточно сжатой, концентрированной и в то же время обобщающей форме характеризуют то или иное правовое понятие, определяют его родовые, видовые, функциональные и иные признаки. Вопрос о существовании в праве дефинитивных предписаний спорен в юридической науке не вызывает. Но если само существование правовых определений как особых нормативных правоположений не является предметом научной дискуссии, то вопрос о форме их внешней объективации порождает многочисленные споры: одни авторы<sup>2</sup> признают их особой разновидностью правовых норм, другие<sup>3</sup> же отрицают саму возможность признания их, хотя бы и особыми, специализированными, правовыми нормами. Следует согласиться с точкой зрения Г.В. Мальцева, позиция которого сводится к «безусловному признанию норм-определений (дефинитивных норм) одним из важнейших видов юридических норм»<sup>4</sup>. Правовая дефиниция, будучи помещенной в правовую материю, т.е. выраженной в тексте нормативно-правового акта, получив в нем строго определенную форму языкового выражения, приобретает характер правовой нормы. По пути признания дефинитивных норм идет Конституционный суд РФ, определяя правоположение, содержащееся во втором абзаце первой статьи Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», как норму-дефиницию, которая «воспринимается правоприменительной практикой как обла-

---

<sup>1</sup> *Вопленко Н.Н.* Общая теория реализации права и правоприменительная деятельность следователя // Проблемы применения правовых норм на предварительном следствии. Волгоград, 1982. С. 7.

<sup>2</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Коллизионное право: учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 243; *Байтин М.И.* Теория государства и права: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ. 2001. С. 369; *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 709; и др.

<sup>3</sup> *Горшенев В.М.* Нетипичные нормативные предписания в праве // Советское государство и право. 1978. № 3. С. 114; *Кудрявцев Ю.В.* Нормы права как социальная информация. М.: Юрид. лит., 1981. С. 70–71; и др.

<sup>4</sup> *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 708.

дающая регулятивными функциями»<sup>1</sup>. Иной подход привел бы к тому, что сама природа нормативно-правового акта оказалась «размытой» и законодатель, и особенно правоприменитель, был бы введен в заблуждение.

Роль и значение дефиниций в праве трудно переоценить. Еще в середине XVIII в. М.В. Ломоносов в «Проекте Регламента Академии наук» писал: «Паче же всего должно юристу, яко знающему довольно философию, всякому юридическому термину изобретать и составлять точные дефиниции, полные, без излишеств, ибо употребление слов неограниченных и сомнительных и двусмысленных производит в суде великие беспорядки и отдаляет от правды к заблуждению и ябедам»<sup>2</sup>.

В современной системе правового регулирования дефинитивные нормы, дающие определения правовых понятий, связывают в единое целое все нормы, содержащие термин, определяющий эти понятия. Они нацелены на разграничение, различение и идентификацию правовых понятий. В этой связи следует отметить особенности выполняемых нормами-дефинициями функций.

Во-первых, дефинитивные нормы, и в этом основное их назначение, разъясняют содержание и значение терминов, используемых в тексте нормативно-правового акта.

Во-вторых, они выполняют функцию уточнения значения используемых в акте терминов.

В-третьих, нормы-дефиниции могут придавать терминам новое значение, расширяющее или, наоборот, сужающее его смысл, акцентирующее внимание на определенных специфических признаках определяемого правового предмета, явления или процесса, исходя из особенностей регулирования определенной сферы общественных отношений.

Кроме того, нормы-определения обеспечивают единообразное толкование правовых норм в процессе их реализации; повышают значимость других правовых норм; способствуют экономичному и целесообразному размещению нормативно-правовых предписаний,

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.04.2008 № 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 2089.

<sup>2</sup> Ломоносов М.В. Полн. собр. соч. М.; Л., 1957. Т. 10. С. 149.

придают законодательству необходимую краткость формулировок; обеспечивают внутреннюю согласованность и непротиворечивость законодательства.

## ИНТЕРЭКОПРАВО И «ЗАКОНЫ ПРИРОДЫ» МОНТЕСКЬЕ

Е.А. Высторобец

Частные случаи современных норм, в форме которых проявились «законы природы» Ш.Л. Монтескье<sup>1</sup>, могут быть обнаружены не только в общем международном праве, российском праве, но и в интерэкоправе – международном экологическом праве:

1. *«Мир является первым естественным законом человека»:*

«Каждое государство – участник настоящей Конвенции обязуется не прибегать к военному или любому иному враждебному использованию средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьезные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда любому другому государству-участнику»<sup>2</sup>.

2. *«Второй естественный закон человека – стремление добывать себе пищу»:*

«Государства широко применяют осторожный подход к сохранению трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб, управлению ими и их использованию, с тем чтобы защищать морские живые ресурсы и сохранять морскую среду»<sup>3</sup>.

3. *«Просьба, обращенная одним человеком к другому, составляет третий естественный закон человека» (репродуктивный):*

«К государствам-членам обращается призыв запретить все формы клонирования людей в такой мере, в какой они несовместимы с человеческим достоинством и защитой человеческой жизни»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Монтескье Ш.Л. О духе законов / Сост., пер. и коммент. А.В. Матешук. М.: Мысль, 1999. 672 с.

<sup>2</sup> Пункт 1 ст. 1 Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду, г. Женева, 18.05.1977.

<sup>3</sup> Пункт 1 ст. 6 Соглашения об осуществлении положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву от 10 декабря 1982 г., которые касаются сохранения трансграничных рыбных запасов и запасов далеко мигрирующих рыб и управления ими, г. Нью-Йорк, 04.12.1995.

<sup>4</sup> Декларация Организации Объединенных Наций о клонировании человека, принятая резолюцией 59/280 Генеральной ассамблеи от 08.03.2005.

4. «Желание жить в обществе – четвертый естественный закон человека»:

«Договаривающиеся Стороны: <...> b) сотрудничают, в соответствующих случаях, с другими государствами и международными организациями в разработке учебных программ и программ в области повышения осведомленности общественности по вопросам сохранения и устойчивого использования биологического разнообразия»<sup>1</sup>.

5. «Закон, который, запечатлев в нас идею творца, влечет нас к нему» – «занимает первое место по своей важности, но не по порядку законов во времени»:

«Каждая Договаривающаяся сторона, насколько это возможно и целесообразно, в частности для целей статей 8–10: <...> d) собирает и систематизирует тем или иным образом данные, полученные в результате мероприятий по определению и мониторингу в соответствии с подпунктами a), b) и c) выше»<sup>2</sup>.

Многие из вышеназванных норм подтверждают достижение целей «законов природы» Монтескье в большей степени, чем предполагалось в момент формулирования соответствующих правовых высказываний.

Сегодня в общем виде «законы природы Монтескье» выражаются в следующих формулах интерэкоправа:

1) неправомерное использование силы наказуемо в соответствии с правом – **охрана природы от войны** – соизмеримость ущерба природе с военным превосходством из-за умышленного нападения (подраздел iv подпункта «а» пункта 2 статьи 8 Римского статута)<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Пункт «ф»)» ст. 13 Конвенции ООН о биологическом разнообразии, г. Рио-де-Жанейро, 13.06.92.

<sup>2</sup> Статья 7 Конвенции ООН о биологическом разнообразии.

<sup>3</sup> Составлен перечень основных нормативных актов, регламентирующих правовое обеспечение действий войск (сил) в вооруженных конфликтах и миротворческих операциях (п. 573) и ориентиры того, как осуществляется правовая работа при проведении мероприятий по обеспечению экологической безопасности Вооруженных Сил Российской Федерации (Раздел XII): Приказ Министра обороны РФ от 31.01.2001 № 10 «Об утверждении Наставления по правовой работе в Вооруженных Силах Российской Федерации», вместе с Приложением № 1 к Наставлению (п. 8) «Рекомендации по организации и проведению проверок состояния правовой работы в Вооруженных Силах Российской Федерации»; Приложением № 2 к Наставлению (п. 71) «Инструкция по ведению контрольных экземпляров приказов (директив) Министра обороны Российской Федерации и директив начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации».

2) каждый имеет право на обеспечение своих правомерных потребностей, которое невозможно без соответствующего качества природной среды – **охрана генетического разнообразия и обеспечение генетически безопасными продуктами** – ответственность за ущерб в результате трансграничного перемещения генетически модифицированных организмов<sup>1</sup>;

3) каждый имеет право на любовное улаживание и продолжение рода, например в официальном браке, признана роль семьи и провозглашена цель: развитие способностей, высокие моральные качества, преданность «благородным идеалам мира, свободы, достоинства и всеобщего равенства»<sup>2</sup> – **охрана гено типа человека** – запрет репродуктивного клонирования человека<sup>3</sup>;

4) все лица имеют право на объединение – **государства и народы сотрудничают в духе доброй воли** – необходимо партнерство в выполнении принципов и в дальнейшем развитии интерэкоправа<sup>4</sup>;

5) вновь принимаемые положения могут исключительно улучшать установленный правом необходимый минимум частного или общественного блага – цель интерэкоправа: **экологически безопасное устойчивое развитие** – «защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него»<sup>5</sup>.

Нормотворческий смысл «законов природы» Монтескье в том, чтобы в каждой сфере жизнедеятельности (по каждому предмету и содержанию отношений) понять, в какой формально-юридической формуле они могут быть воплощены в большей степени сегодня и в будущем, применительно к конкретной практической задаче.

---

<sup>1</sup> *Статья 27* Картахенского протокола по биобезопасности к Конвенции о биологическом разнообразии (вместе с «Информацией, требуемой в рамках уведомлений в соответствии со статьями 8, 10 и 13», «Информацией, требуемой в отношении живых измененных организмов, предназначенных для... продовольствия или корма или для обработки в соответствии со статьей 11», «Оценкой рисков»), г. Монреаль, 29.01.2000.

<sup>2</sup> *Принцип VI* Декларации о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания между народами, провозглашена резолюцией 2037 (XX) Генеральной Ассамблеи ООН от 07.12.1965.

<sup>3</sup> *Дополнительный протокол* к Конвенции о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением биологии и медицины, касающийся запрещения клонирования человеческих существ, который подписали 12 января 1998 г. 24 страны из 43 стран – членов Совета Европы (сама Конвенция принята Комитетом министров Совета Европы 19 ноября 1996 г.). 1 марта 2001 г. этот Протокол вступил в силу.

<sup>4</sup> *Принцип 27* Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, принятой Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14.06.1992.

<sup>5</sup> *Принцип 4* Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию.

Предмет (сферы), степень, объем, масштабы и другие параметры нормативного обеспечения «законов природы» Монтескье будут постоянно расширяться, в том числе в рамках интерэкоправа.

## СООТНОШЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И СПРАВЕДЛИВОСТИ

Л.В. Гааг

Наибольшую актуальность проблемы справедливости приобретают тогда, когда возникают социальные противоречия, связанные с удовлетворением потребностей социальных групп и индивидов, требующие, как следствие, распределения соответствующих материальных и нематериальных благ. Как правило, разрешение подобных противоречий предполагает достижение компромисса на основе учета возможностей и потребностей социальных групп, индивидов.

Таким образом, справедливость представляет собой некий компромисс интересов отдельных людей, социальных групп, согласование личных и общественных интересов. Одной из функций справедливости является разрешения противоречий в общественной жизни<sup>1</sup> и достижения социального компромисса. Достижение социального компромисса в масштабе общества, согласование личных и общественных интересов на основе признания равенства возможностей составляет сущность справедливости.

Но, как известно, и право по своей сущности призвано выступать средством достижения социального компромисса в масштабе общества, установления баланса социальных интересов, справедливого распределения благ<sup>2</sup>. Следовательно, справедливость есть сущностное свойство и качество права. Другими словами, справедливость – это категория правовая. Данное положение высказывали такие ученые, как В.С. Нерсесянц, А.К. Черненко<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Филимонов В.Д. Справедливость как принцип права // Государство и право. 2009. № 9. С. 6.

<sup>2</sup> Протасов В.Н., Протасова Н.В. Лекции по общей теории права и теории государства. М., 2010. С. 207.

<sup>3</sup> См.: Нерсесянц В.С. Философия права: учеб. для вузов. М., 2005. С. 44; Черненко А.К. Правопонимание: диалектический анализ // Теоретические и практические проблемы правопонимания. М., 2010. С. 218.

Вместе с тем следует учитывать, что неоднородность общества, противоречивость интересов различных социальных групп, индивидов предполагает в содержании справедливости элементов несправедливости (любое явление несет в себе свою противоположность), уровень проявления которых зависит от уровня развития экономических, политических, моральных, правовых и иных общественных отношений.

Естественно-правовая потребность общества и, соответственно, задача государства заключается в том, чтобы максимально обеспечить реализацию справедливых начал в регулировании общественных отношений и свести к минимуму проявление несправедливости. Решение данной задачи невозможно без нормативно-правового закрепления справедливости в качестве базового принципа права, пронизывающего все отрасли права, каждая из которых конкретизирует его требования применительно к тем отношениям, которые составляют предмет её регулирования.

Содержательно справедливость на современном этапе развития общества, исходя из характера современных социальных, экономических, политических проблем, означает: постоянное выравнивание стартовых позиций в целях обеспечения равенства возможностей субъектов, соответствующее их законодательное закрепление; обеспечение достаточного и гарантированного прожиточного минимума, недопущение чрезмерного имущественного расслоения и обнищания населения; эффективное регулирование, в первую очередь, законодательное, процессов распределения материальных и нематериальных благ с учетом возможностей и потребностей социальных групп и индивидов (оптимизация систем налогообложения, социального обеспечения); поддержание баланса между конкурирующими интересами индивидов, социальных групп в целях обеспечения их единства и, как следствие, устойчивого развития общества в целом.

Таким образом, законодательное закрепление основных начал, определяющих положение личности, социальных групп в обществе, распределение между ними общественных благ, обусловлено требованиями справедливости. Вне позитивно-правового закрепления справедливость остается лишь благим пожеланием, а действующее законодательство оценивается как негуманное, несправедливое, *неправовое*. Справедливое право должно обеспечивать равные права и свободы человека, учитывать различные интересы и способствовать достижению согласия и благополучия в обществе.

Законность – это система требований, обеспечивающих выражение основополагающих правовых ценностей в законах и иных нормативно-правовых актах и их дальнейшую реализацию в фактическом поведении участников общественных отношений. Предъявляя свои требования к деятельности правотворческих субъектов, в частности такие, как закрепление и гарантирование прав и свобод человека и гражданина, верховенство закона, законность обеспечивает принятие качественных, правовых законов, в которых признаются и гарантируются основные естественно-правовые требования – свобода, равенство, неотчуждаемые права и свободы человека, в конечном итоге справедливые начала регулирования общественных отношений.

Таким образом, реализация требований законности субъектами правотворчества снимает противоречия не только между правом и справедливостью, но и между законом и справедливостью, ибо закон приобретает характер подлинно правового, следовательно, справедливого. Соответственно, известные правовые афоризмы, такие как «закон суров, но это закон», «пусть рухнет мир, но торжествует закон», приобретают положительный смысл в противовес приобретенному в последнее время негативному.

## **ПРАВОВОЙ РЕЖИМ: ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ**

**Ю.А. Горбуль**

В современной теории права понятие «правовой режим» занимает важное место, выступая многофункциональной категорией. В исследованиях отечественных авторов понятие «правовой режим» раскрывается различными способами, но в целом предлагаемые определения в той или иной степени воспроизводят многие основополагающие признаки данного явления.

Так, С.С. Алексеев, говоря о правовом режиме, рассматривает его как порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих позитивных обязываний, дозволений и запретов и создающих особую направленность правового регулирования<sup>1</sup>. В.Б. Исаков

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Теория права. М., 1995. С. 243.

отождествляет правовой режим с социальным режимом определенного объекта, закрепленным правовыми нормами и обеспеченным совокупностью юридических средств<sup>1</sup>. Л.А. Морозова понимает правовой режим как результат регулятивного воздействия на общественные отношения системы (определенного набора) юридических средств<sup>2</sup>.

Анализ приведенных и целого ряда других определений «правового режима», встречающихся в отечественной юридической литературе, позволяет сделать вывод о том, что большинство авторов определяют это понятие с помощью таких ключевых слов, как порядок регулирования (его направленность, результат регулятивного воздействия), а также комплекс (сочетание, система) юридических средств. Следовательно, можно с уверенностью утверждать, что, во-первых, это правовое явление может быть включено в качестве одной из составляющих категорий в функциональный понятийный ряд «правовое регулирование общественных отношений»; а во-вторых, вполне уместно рассматривать правовой режим, как один из элементов структуры правового регулирования, наряду с методами, типами правового регулирования и другими близкими по содержанию, но не совпадающими юридическими явлениями.

Структура (построение) правового регулирования характеризуется прежде всего методами и способами регулирования<sup>3</sup>. И если исходить из того, что категория «правовой режим» определяет некое сочетание и взаимосвязь отдельных правовых средств и методов, то она вполне естественным образом может быть включена в качестве одного из элементов в структуру правового регулирования. Кроме того, думается, что перечень элементов, входящих в структуру правового регулирования, может быть дополнен еще рядом понятий, к которым следует отнести, в частности, типы правового регулирования. В самом общем виде, соотношение таких понятий, как «способ», «метод», «тип», «режим правового регулирования» очень схематично может быть отражено следующим образом. Первичным, базовым понятием в ряду названных выступает «способ правового регулирования». Методы и типы правового регулирования – это своего рода некие укрупненные блоки, базирующиеся на определенном сочетании,

---

<sup>1</sup> *Исаков В.Б.* Механизм правового регулирования // Проблемы теории государства и права: учебник / Под ред. С.С. Алексеева. М., 1987. С. 258.

<sup>2</sup> *Морозова Л.А.* Конституционное регулирование в СССР. М., 1985. С. 123.

<sup>3</sup> *Алексеев С.С.* Указ. соч. С. 223.

взаимосвязи трех первичных способов правового регулирования. А правовой режим – это еще более крупное образование в структуре правового регулирования, определяющее сочетание не только первичных способов воздействия, но и методов и типов правового регулирования в процессе упорядочивания определенного вида деятельности, статуса субъекта или области общественных отношений.

Таким образом, правовой режим может быть определен как представленный специфическим комплексом правовых средств порядок регулирования, закрепляющий особое сочетание и взаимосвязь способов, методов и типов правового регулирования общественных отношений.

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РАВЕНСТВЕ

Э.Ф. Гусейнова

Проблема равенства всегда интересовала философов и правоведов. Принцип равенства, в соответствии с которым все члены общества должны быть поставлены в одинаковые условия, был и остается одним из важнейших идеалов справедливого общественного устройства<sup>1</sup>. Право по своей сути призвано обеспечивать равенство субъектов правоотношений и это бесспорно, однако сама категория равенства носит дискуссионный характер. В литературе говорят о равенстве правовом, равенстве формальном и фактическом равенстве. При этом правовое значение последнего понимается неоднозначно. Академик В.С. Нерсесянц называет фактическое равенство «фантазмом» и «величиной иррациональности»<sup>2</sup>. Авторы, разделяющие данную позицию, отмечают, что построение общества на справедливых началах предполагает равенство и справедливость как равное для всех благо, и предполагает равное воздаяние равным и неравное неравным – именно с тем, чтобы последовательно провести принцип равенства<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве // Журнал российского права. 2002. №11. С. 13.

<sup>2</sup> Нерсесянц В.С. Философия права. М., 1997. С. 53.

<sup>3</sup> См.: Шафиров В.М. Право как выражение справедливости // Вестник КГУ. Сер. Гуманитарные науки. 2005. № 6. С. 140–143.

Позицию об отсутствии фактического равенства не разделяет профессор В.М. Сырых, утверждая, что фактическое равенство в современном обществе существует реально, хоть и в достаточно ограниченных сферах. Такое равенство имеет место в использовании продуктов природы (воздух, солнце, вода, лес), которые доступны для всех жителей Земного шара. Любой человек, независимо от его социальных признаков, наравне с другими имеет право потреблять воздух, купаться в водоемах и т. д. Общедоступность же этих объектов делает возможным фактическое равенство<sup>1</sup>. Данная позиция, на наш взгляд, является спорной, поскольку право призвано обеспечивать граждан набором возможностей, достаточным и необходимым для развития общества и способностей каждого человека. При таких условиях безосновательное стремление к фактическому равенству будет иметь деструктивный эффект. Абсолютное фактическое равенство субъектов недостижимо, всегда будут существовать отступления в виде льгот, привилегий для лучшего обеспечения справедливости в праве.

Также хотелось бы остановиться на том, что в литературе понятия «формальное равенство» и «правовое равенство» признаются синонимичными, однако следует не согласиться с данным подходом, поскольку формальное соответствие означает лишь соответствие нормам закона, которые могут и не носить правового характера<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Также проф. В.М. Сырых обосновывает свою позицию еще и тем, что закрепленное во Всеобщей декларации право человека на жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семье, действует практически во всех экономически развитых государствах путем признания конституционным права каждого гражданина на социальное обеспечение. Равное, финансируемое за счет налогов социальное обеспечение граждан получает независимо от того, работает он или нет. См.: *Сырых В.М.* Логические основания общей теории права: в 3 т. Т. 3: Современное правопонимание. М.: РАП, 2007. С. 54–56, 62.

<sup>2</sup> Для большей убедительности указанного тезиса можно привести следующий пример из судебной практики. УПК РФ (в редакции Федерального закона от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ) предусматривал возможность следователя или дознавателя возбудить уголовное дело о преступлении частного обвинения и при отсутствии заявления потерпевшего, если данное преступление совершено в отношении лица, находящегося в зависимом состоянии или по иным причинам не способного самостоятельно воспользоваться принадлежащими ему правами. Таким образом, законодатель не учел вопрос «Как следует поступать в том случае, если данные о лице, совершившем преступление неизвестны?». И с этой проблемой в Мурманске столкнулся гражданин Илькевич. Неизвестный причинил легкий вред его здоровью. Первоначально Илькевич обратился в суд, но в связи с тем, что потерпевший не смог сообщить данные о лице, совершившем преступление, судья направил его заявление в прокуратуру. Прокурор же возвратил материалы обратно в суд, сославшись, при этом, на вышеуказанные положения УПК РФ. И только после обращения в

Таким образом, различие между правовым равенством и юридическим равенством сопоставимо с различием между правом и законом. Правовое равенство характеризуется не только закреплением соответствующих прав и свобод на законодательном уровне, но также наличием государственных гарантий для их реализации и определенных механизмов их защиты. Этим и объясняется высокая социальная значимость правового равенства в жизни любого общества.

## **КУПЕЧЕСКОЕ СОСЛОВИЕ И СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЭКЗАМЕНОВ В ТРАДИЦИОННОМ КИТАЕ**

**А.В. Даньшин**

Система отбора государственных служащих с помощью специальных экзаменов является одним из самых интересных государственно-правовых институтов традиционного Китая, а в том виде, как она функционировала в Поднебесной в течение более чем двух тысячелетий, уникальным явлением мировой истории. Формально эта система позволяла простым ремесленникам (*зун*工) или крестьянам (*нун*农), успешно сдавшим государственные экзамены, приобрести статус *шэньши* 绅士, возможно, даже получить чиновничью должность. Принято считать, что это обеспечивало в Китае такой уровень социальной мобильности, а через нее – и стабильность<sup>1</sup>, о которых в других традиционных обществах нельзя было и мечтать. В то же время, в соответствие с конфуцианским понятием о «совершенном муже» (*цзюньцзы*君子), торговцы (*шан*商), вся жизнь которых была направлена не на морально-этическое совершенствование, а на при-

---

Конституционный суд РФ ряд положений УПК РФ были признаны несоответствующими Конституции<sup>2</sup>, а в законодательство внесены соответствующие изменения. См.: О проверке конституционности положений ч. 2 и 4 ст. 20, ч. 6 ст. 144, п. 3 ч. 1 и 2 ст. 319 УПК РФ в связи с запросами Законодательного собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска: Постановление Конституционного суда РФ от 27.06.2005 № 7-П // СЗ РФ. 2005. № 28. Ст. 2904.

<sup>1</sup> Рыбаков В.М. Танская бюрократия. Ч. 1: Генезис и структура. СПб.: Петербургское востоковедение, 2009. С. 139.

обретение материальных благ, не могли быть допущены к государственной службе, а значит, и государственным экзаменам. Однако при династии Тан (618–907 гг.) получает распространение новая трактовка другой конфуцианской идеи об использовании людей на государственной службе в соответствии с их знаниями и способностями. Крупнейший государственный деятель и поэт Бо Цзюй-и (772–846 гг.) писал: «Экзаменационная система направлена на отбор исключительно мудрых и добродетельных людей. ...Если единственное возражение [в отношении торговцев] состоит в том, что они являются мелкими и низкими, как Вы можете отклонить того, кто может оказаться наилучшим и выдающимся? Если бы Вы нашли кусок золота среди гравия, то разве отказались бы подобрать его только потому, что он смешан с дешевым материалом?»<sup>1</sup> Популярность подобных идей постепенно расчищала купечеству дорогу к государственным экзаменам, и в период правления династии Мин (1368–1644 гг.) они впервые были к ним допущены. Хотя экзамены и не обеспечивали обязательного поступления на государственную службу (шанс дожидаться назначения составлял, например, в период сунской династии примерно 1:800)<sup>2</sup>, получение по их результатам одной из ученых степеней и, соответственно, статуса *шэньши*, означало для купцов приобретение ряда привилегий и налоговых льгот, а также появление стабильных гарантий процветания не только их личного бизнеса, но и экономики своего клана в целом. Такая перспектива ожидала, однако, достаточно ограниченное число купечества, поскольку вплоть до восемнадцатого столетия для этого условия существовали квоты в размере около 0,3 % от общего количества лиц, рекомендованных местными властями к прохождению экзаменов<sup>3</sup>. Кроме того, необходимые средства для подготовки к ним имели лишь самые богатые купеческие семьи, которым с этой целью приходилось даже создавать специальные денежные фонды. Помимо ожидаемой материальной выгоды, одним из не менее важных стимулов, заставлявших купечество направлять для участия в государственных экзаменах своих кандидатов и вкладывать в их продвижение существенные финансовые средства, являлось стрем-

---

<sup>1</sup> Twitchett Denis. Merchant, Trade and Government in Late T'ang // Asia Major. 1964. Vol. XIV, pt. 1. P. 90.

<sup>2</sup> Bol Peter K. The Sung Examination System and the *Shih*. Review Article // Asia Major. 1990. Vol. 3, pt. 2. P. 165.

<sup>3</sup> Eberhard Wolfram. Social Mobility in Traditional China. Leiden: E.J. Brill, 1962. P. 23.

ление его верхушки стать *шэньши* и попасть таким образом в ряды культурной и политической элиты китайского общества со всеми вытекающими для них отсюда благоприятными последствиями.

## СВОБОДА СОВЕСТИ И СВОБОДА ВЕРОИСПОВЕДАНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЙ ДОКТРИНЕ Б.Н. ЧИЧЕРИНА

А.М. Дегтярева

В учении выдающегося юриста, историка и философа Б.Н. Чичерина (1828–1904), который считал человека абсолютной ценностью, а его свободу «краеугольным камнем всякого истинного человеческого здания», особое внимание уделяется вопросам свободы совести. Для него не подлежало сомнению, что внутренняя сущность человека является неприкосновенной. Это – область, собственно ему принадлежащая и не подлежащая никакому принуждению. Посягательство на внутреннюю свободу человека есть нарушение первого и священнейшего из человеческих прав.

Б.Н. Чичерин различает свободу внутреннего исповедания веры, или собственно *свободу совести*, и свободу внешнего исповедания, которая, в отличие от первой, называется *свободой вероисповедания*<sup>1</sup>.

Свобода совести состоит в праве человека исповедовать лично ту веру, которая предписывается ему его чувством и совестью. Отсюда следует: 1) право не быть принуждаемым к исповеданию иной веры; 2) право не быть наказанным за исповедание какой бы то ни было веры; 3) право свободного перехода из одной веры в другую; 4) право не быть принуждаемым к исполнению обрядов своей церкви (взыскание за неисполнение этих обязанностей есть дело церковной власти, а не государственной).

Начало свободы совести влечет за собой и право каждого гражданина пользоваться всеми гражданскими правами независимо от вероисповедания. Иногда, однако, допускается ограничение таких прав. Речь идет о сектах, исповедующих начала, противные нравст-

---

<sup>1</sup> Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М.: Зерцало, 2006. С. 280.

венности, разрушительные для общества, ведущие к преступлениям (скопцы, мормоны). Не обладая правом наказывать последователей этих сект за подобные верования (помыслы преследованию не подлежат), государство, однако, вправе не только наказывать вытекающие из вероисповедания преступные действия, но и принимать против этих сект предупредительные меры (ограничивать место жительства и занятия и др.).

Свобода вероисповедания включает в себе двоякое право: 1) право соединяться для богослужения и церковных обрядов; 2) право проповедовать свою веру. Принимая более или менее общественный характер, свобода вероисповедания подлежит большим ограничениям, чем свобода совести.

Богослужение может быть домашнее и публичное. Первое должно быть безусловно терпимо; власть должна удостовериться лишь в том, что оно не служит предлогом для недозволенных целей. В остальном частные религиозные собрания могут пользоваться полной свободой.

Совершение публичного богослужения предполагает постоянное соединение людей для отправления религиозных обрядов; это – частное товарищество, учрежденное с известной целью, а значит, оно подлежит законам, определяющим право товариществ. Законы же эти могут быть различны. В одних государствах допускаются товарищества без предварительного разрешения и пресекаются только противозаконные действия; в других, напротив, требуется предварительное разрешение государственной власти. В последнем случае она должна удостовериться: 1) в том, что цель дозволенная, то есть религиозная; 2) что на богослужении не исповедуется учение, запрещенное в государстве; 3) что не нарушается общественное спокойствие. Если такая опасность существует, то правительство может запретить публичные богослужения. Кроме того, за государством остается право надзора, чтобы под видом богослужения не скрывались иные цели<sup>1</sup>.

Что касается проповеди, то и здесь следует различать проповедь частную и публичную. Свобода первой не может быть ограничена, так как частная жизнь должна быть изъята от вмешательства власти. Другое дело – общественная проповедь, или распространение веры путем публичного слова или печати. Нередко это соединяется с оп-

---

<sup>1</sup> См.: Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М., 2006. С. 282–285.

ровержением других вероисповеданий, следовательно, с нападками на других. Здесь государство должно обеспечить как охрану общественной безопасности от разгара религиозных страстей, так и ограждение верований народа от оскорблений. В законах о печати устанавливаются особые правила, охраняющие религию от оскорблений. Но при расширяющейся свободе слова и печати, при трудности различать оскорбительные выражения и дозволенную полемику применение подобных правил на практике затрудняется.

Несмотря на то, что свобода вероисповедания в России была признана Основными законами империи (ст. 44 и 45), действительность находилась в вопиющем противоречии с провозглашенными началами веротерпимости. Запрещение переходить из православной веры в другую, насильственное удержание в православии записанных в него из других исповеданий, гонения на раскольников, все возрастающие притеснения евреев, которые ограничивались в выборе места жительства и занятий, – этим далеко не исчерпывались отступления от признанных законодательством начал. В правление императора Александра III усилилась дискриминация «иноверцев»: религиозным гонениям были подвергнуты штундисты, духоборцы, польские униаты и др.<sup>1</sup> Русификаторская политика царского правительства вызывала социальную напряженность в стране. В этих условиях Б.Н. Чичерин выступал принципиальным защитником свободы совести и последовательно отстаивал «полное осуществление религиозной свободы, провозглашенной нашими Основными законами и составляющей высшее требование истинно христианской нравственности, справедливости, человеколюбия, наконец, здоровой политики»<sup>2</sup>.

## ДОБРОВОЛЬНОСТЬ В ПРАВЕ

**А.В. Деменишин**

Процессами правовой модернизации обусловлена значимость не только обязательного, но и добровольного в юридической действительности, однако до настоящего времени ни наукой, ни практикой

---

<sup>1</sup> См.: Чичерин Б.Н. Россия накануне двадцатого столетия // Б.Н. Чичерин. Философия права. СПб.: Наука, 1998. С. 567–571.

<sup>2</sup> Чичерин Б.Н. Общее государственное право. М., 2006. С. 294.

не выработаны четкие критерии их нормативного использования. Сегодня формируются новые модели взаимоотношений личности, общества и государства, где человек проявляет себя как добросовестная, свободная самостоятельная личность, активно вступающая в разнообразные правоотношения и добровольно реализующая правовые возможности, предоставленные действующим законодательством.

В рамках развитой правовой науки необходимо рассмотрение добровольности исходя из её связи с индивидуальной свободой, возможностью выбора оптимального варианта поведения, правовой активностью, экономией юридических процедур, нацеленностью на положительный правовой результат и инициативностью участников правоотношений. Из содержания достаточно широкого спектра норм российского законодательства вытекает затруднительность использования принудительных механизмов правового регулирования.

Этимологически добровольность означает совершаемое по собственному желанию, не по принуждению; произвольность, свобода, необязательность. Античный философ Аристотель говорил, что добровольным является то, что делается с намерением, без принуждения.

Современный законодатель активно использует термин «добровольность» в российском законодательстве. Наблюдается увеличение степени интенсивности использования данного термина в отрасли гражданского, административного, семейного, конституционного законодательства. В первую очередь, это обусловлено тем, что в большинстве случаев принуждение не имеет места и для его применения нет никакого повода потому, что люди обыкновенно добровольно исполняют нормы права<sup>1</sup>, т.е. поступают правомерно.

Выдающийся русский философ И. Ильин писал, что высший смысл всех правовых установлений и государственных законов состоит в том, чтобы обеспечить людям возможность действовать добровольно<sup>2</sup>.

Современное общество делает запрос на формирование начал добровольности в правовой сфере, что проявляется в возросшем уровне правовой активности, направленной на защиту коренных интересов субъектов правоотношений; развитии правосознания, от ко-

---

<sup>1</sup> *Петражицкий Л.И.* Теория права и государства в связи с теорией права и нравственности. СПб., 2000. С. 138.

<sup>2</sup> *Ильин И.А.* О сущности правосознания. М., 1993. С. 23–24.

того зависит понимание и сознательное соблюдение законов; уменьшении принуждающих правовых средств; создании условий для активного вовлечения негосударственных объединений, способных формировать гражданское общество; поощрение заслуженного правомерного поведения; реализации программ правового просвещения для различных социальных групп.

Следует уделить пристальное внимание разработке «добровольности» для выявления её характеристик на должном теоретическом уровне с целью корректного её использования в правотворческой и правоприменительной деятельности. Необходимость такого исследования продиктована положительной динамикой признания человека, его прав, свобод и законных интересов высшей ценностью и целью в обществе, где действовать добровольно значит действовать свободно, в соответствии с закономерностями природы и общества, где чувство свободы зависит от того, основано ли оно на принуждении или в первую очередь на понимании необходимости соблюдения правовых норм<sup>1</sup>.

Таким образом, только в обществе с развитым правом человек в полной мере обретает свободу, проявляет свою индивидуальность, получает простор для собственного активного поведения, а поскольку это так, то совершенно противоестественно принуждать гражданина жить по праву, т.е. к тому, что соответствует его природе, свободной воле и интересам. «...Свободная воля в себе и для себя, – указывал Г. Гегель, – принуждена быть не может...»<sup>2</sup>.

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИГОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**А.В. Илюшин**

Судебная практика привлечения к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 14.1, ст. 14.1.1 КоАП РФ (незаконная организа-

---

<sup>1</sup> *Наицц А.М.* Необходимость и свобода в области соблюдения права. М., 2006. С. 32.

<sup>2</sup> *Шафиров В.М.* О принудительности в праве // Вестник КрасГУ. Гуманитарные науки. 2003. №4.

ция или проведение азартных игр), объективно показала, что между административным органом и лицом, привлекаемым к административной ответственности, практически всегда возникает правовой спор о том, является ли оборудование, выступающее в качестве орудия совершения административного правонарушения, игровым.

Подобная ситуация обусловлена тем, что действующее законодательство по-разному регулирует различные виды азартной деятельности: игровую и лотерейную, в связи с чем определяет разные критерии отнесения используемого при этом оборудования к игровому или лотерейному.

Правовое регулирование деятельности в области проведения лотереи осуществляется Федеральным законом от 11.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях»<sup>1</sup>, правовое регулирование деятельности по проведению азартных игр с использованием игровых автоматов – Федеральным законом от 29.12.2006 № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>.

В соответствии с п. 1, 4, 14 ст. 2 ФЗ РФ «О лотереях» лотерея – игра, которая проводится в соответствии с договором и в которой одна сторона (организатор лотереи) проводит розыгрыш призового фонда лотереи, а вторая сторона (участник лотереи) получает право на выигрыш, если она будет признана выигравшей в соответствии с условиями лотереи. Договор между организатором лотереи и участником лотереи заключается на добровольной основе и оформляется выдачей лотерейного билета, квитанции, другого документа или иным предусмотренным условиями лотереи способом. Под розыгрышем призового фонда лотереи понимается процедура, которая проводится организатором лотереи или по его поручению оператором лотереи с использованием лотерейного оборудования, которая основана на принципе случайного определения выигрышей и с помощью которой определяются выигравшие участники лотереи и подлежащие выплате, передаче или предоставлению этим участникам выигрыши. Лотерейное оборудование – оборудование, специально изготовленное и используемое для проведения лотереи, или оборудование, оснащенное лотерейными программами.

---

<sup>1</sup> Рос. газета. 2003. 18 нояб.

<sup>2</sup> Там же. 2006. 31 дек.

ФЗ РФ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» закрепляет понятие азартной игры как основанное на риске соглашение о выигрыше, заключенное двумя или несколькими участниками такого соглашения между собой либо с организатором азартной игры по правилам, установленным организатором азартной игры. Для организации и проведения азартных игр используется игровое оборудование (устройства или приспособления, используемые для проведения азартных игр). Этим же законом дается понятие игрового автомата, под которым понимается игровое оборудование (механическое, электрическое, электронное или иное техническое оборудование), используемое для проведения азартных игр с материальным выигрышем, который определяется случайным образом устройством, находящимся внутри корпуса такого игрового оборудования, без участия организатора азартных игр или его работников (п. 1, 6, 16, 18 ст. 4 названного закона).

Кроме того, проблема технического разграничения игровых и лотерейных аппаратов нашла свое разрешение в письме Министерства финансов РФ от 07.04.2008 г. № 05-03-08/19 «Об определении требований, предъявляемых к лотерейному оборудованию», в соответствии с которым основной и необходимой частью игрового автомата, которая определяет его функциональную принадлежность, является центральный блок управления с заложенной игровой программой, определяющей результаты игры на нем<sup>1</sup>.

Одновременное наличие нескольких нормативных актов, различным образом регулирующих порядок осуществления схожих видов деятельности привело к тому, что те цели, которые ставило государство путем принятия ФЗ РФ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», в полном объеме достигнуты не были.

В настоящий момент по всей территории страны открыто значительное число лотерейных клубов, которые предоставляют всем же-

---

<sup>1</sup> Указанный документ не носит нормативный характер и является разъяснением по конкретному запросу. Документ официально опубликован не был // КонсультантПлюс [Электронный ресурс].

лающим возможность совершить лотерейную игру при помощи специального электромеханического оборудования (лотерейных аппаратов). В работе таких аппаратов используются многочисленные мультипликационные заставки, которые выполняют информационные и развлекательные задачи, что обеспечивает привлечение внимания к ним со стороны лиц, имеющих склонность к игре (игровая зависимость).

Ликвидация указанного явления исключительно полицейским способом невозможна, что нашло объективное отражение в правоприменительной практике. Так, учитывая различное нормативно-правовое регулирование вышеназванных видов деятельности, арбитражные суды неоднократно указывали, что проведение лотерей является правоммерным видом предпринимательской деятельности, а разрешение вопроса об относимости оборудования к игровому возможно только экспертным путем. Отсутствие в деле об административном правонарушении экспертизы, подтверждающей факт наличия в оборудовании центрального блока управления с заложенной игровой программой, определяющего результаты игры на нем, является основанием для вынесения решения об отказе в привлечении лица к административной ответственности<sup>1</sup>.

По этой причине искоренение вышеназванного явления возможно только законодательно, путем внесения изменений в ФЗ РФ «О лотереях», предусматривающих введение полного запрета на проведение лотерей с использованием любого электромеханического оборудования.

## **ИНДЕПЕНДЕНТСКАЯ РЕСПУБЛИКА В АНГЛИИ**

**Г.А. Исакова**

Английская революция началась 3 ноября 1640 г. созывом парламента, который существовал двенадцать с половиной лет, за что и получил название Долгого. Конфликт короля Карла I с этим органом привел к развязыванию двух гражданских войн (1642–1646 гг. и февраль – август 1648 г.), по итогам которых победу одержала пар-

---

<sup>1</sup> Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2011 г. по делу № 07АП-7320/2011 // Официальный сайт Высшего арбитражного суда Российской Федерации, [www.arbitr.ru](http://www.arbitr.ru)

ламентская армия. Состав же Долгого парламента поредел, из него вышли сторонники короля, а в ходе двух чисток были изгнаны и пресвитериане. Из 511 членов этого органа осталось около 100 индипендентов (сначала религиозное течение, отстаивавшее религиозный индивидуализм в форме общин верующих, конгрегаций, а впоследствии религиозно-политическая группировка).

В январе 1649 г. палата общин объявила себя верховной властью в государстве на том основании, что только она избирается народом, являющимся единственным источником всякой власти. Был сформирован Верховный судебный трибунал, который 26 января 1649 г. утвердил смертный приговор Карлу I. 30 января 1649 г. король был обезглавлен на специально установленном напротив его дворца эшафоте.

В марте 1649 г. были упразднены королевское звание и палата лордов, т.е. фактически устанавливалась республика. Формальное же ее провозглашение произошло лишь 19 мая 1649 г.

Законодательная власть принадлежала однопалатному парламенту, состоящему из 100 оставшихся членов, на заседания обычно являлось 50–60 человек, которых в народе называли «хвостом Долгого парламента». Исполнительная власть принадлежала Государственному совету, избираемому парламентом на один год и ему подотчетному. Численный состав этого органа – 41 человек, из них 31 – члены парламента. Таким образом, законодательная и исполнительная власть была сосредоточена в руках индипендентов

К ведению Государственного совета относилось управление финансами, заведование полицейским надзором, предупреждение всякого нарушения общественного спокойствия, внешние сношения.

В индипендентской республике не было ни главы государства, ни правительства, т.е. игнорировался принцип единоначалия. Когда судья Брэдшоу (бывший председатель Верховного судебного трибунала) стал членом Государственного совета, то благодаря своему авторитету и влиянию присвоил себе должность лорда-председателя этого органа.

В стране тем временем росло недовольство Долгим парламентом, коррупцией его членов, их нежеланием назначать новые выборы. Вводилась строжайшая цензура печати, а неотложные реформы судостройства и права, организации общественных работ, отмены

копигольда (условного крестьянского земельного держания) не проводились.

Победоносный генерал, с 1649 г. командующий армией Оливер Кромвель с помощью тридцати солдат 20 апреля 1653 г. разогнал «хвост» Долгого парламента

По своеобразной конституции данного нового этапа революции, «Орудие управления» 1653 г., Англия оставалась свободным государством, фактически же монархической или президентской республикой. Парламентская индипендентская республика разочаровала англичан, а к монархии они еще не были готовы.

После смерти в 1658 г. лорда-протектора Оливера Кромвеля, его должность занял преемник – сын Ричард «Смиренная петиция и Совет» 1657 г. предоставила лорду-протектору право назначать себе преемника). Не обладая авторитетом, политическими и военными способностями своего отца, Ричард уже в 1659 г. отрекся от этого титула.

Оставшиеся у руля правления генералы вынуждены были считаться с широкой оппозицией в стране режиму военных. Они призвали к власти «Хвост» Долгого парламента (май 1659 г.) и таким образом в стране как бы возродилась индипендентская республика (второй, и последний, ее вариант).

При поддержке английской армии, расквартированной в Шотландии, под командованием генерала Монка были проведены выборы в Конвент, на которых победили пресвитериане кавалеры. Этот орган и провозгласил Карла II английским королем (май 1660 г.).

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС СОВЕТОВ ОБУЧАЮЩИХСЯ ВУЗОВ**

**И.А. Котляр**

14 февраля 2012 г. Госдума России приняла во 2-м чтении поправки в законы «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части создания и деятельности советов обучающихся. Этот законопроект был принят в 1-м чтении 21 ноября 2011 г. Он направлен на расширение возможностей обучающихся как участников образовательного процесса в управлении

образовательным учреждением на совершенствование инструментов защиты и обеспечения прав обучающихся.

В отношении вузов текст законопроекта содержит следующую формулировку: «В высшем учебном заведении в качестве органа управления высшего учебного заведения может создаваться совет обучающихся. Совет обучающихся действует в соответствии с уставом высшего учебного заведения и на основании положения, утверждаемого в порядке, установленном уставом высшего учебного заведения». Решение назвать орган студенческого самоуправления советом обучающихся, а не студенческим советом обусловлено тем, что понятие «обучающиеся» включает в себя и студентов, и аспирантов, и ординаторов. Законодатели надеются, что совет обучающихся станет своего рода студенческим парламентом вуза, представляющим интересы всех студентов и их организаций.

Важность данного вопроса заключается в том, что в России действует более 800 студенческих советов. Вопрос о законодательном закреплении статуса студенческих советов решается с 2006 г. В связи с чем в Государственную думу вносились два законопроекта, которые ранее были отклонены.

Сегодня в России существует множество видов и форм организации студенческого самоуправления. Поэтому создание советов обучающихся не должно нарушить существующий баланс в образовательной системе. Так же нужно было учесть и интересы студенческих профкомов и студенческих советов.

Не стоит смешивать деятельность студенческих советов и студенческих профкомов. Так как, несмотря на схожесть их форм и общность в подходах к организации студенческого самоуправления, нужно понимать, что основная задача студенческих профкомов состоит в отстаивании интересов своих членов. Однако важно создавать условия и возможности для всех обучающихся, а не только студентов.

Поправки к законам «Об образовании» и «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» депутаты и чиновники обсуждали много лет. Например, требовать ли от вузов обязательного создания советов обучающихся или оставить этот вопрос на их усмотрение. Или что представляет собой такой совет в принципе – орган управления или самоуправления? На сегодня правовой статус советов обучающихся четко определен. Они являются органами управления вузом. Термин «самоуправление» не противоречит тер-

мину «управление», поскольку советы обучающихся могут заниматься как внутрестуденческими проблемами, так и вопросами управления вузом наряду с попечительским советом и учёным советом.

Поправки к законам были приняты Госдумой, но на практике всё будет зависеть от того, какие полномочия совета обучающихся будут записаны в уставе вуза, кто в него войдёт, а также от инициативы обучающихся, которые получат законное право создавать такой орган.

На мой взгляд, создание советов обучающихся должно быть направлено на повышение прозрачности внутривузовских процессов. Ведь в целом студенчество является средой с повышенным чувством справедливости и активного поиска новых путей. И новый закон позволяет им применить свои лучшие качества. Однако с другой стороны – в сфере высшей школы помимо вопросов участия в управлении имуществом и финансами вуза есть не менее важные темы. Одна из них – формирование инновационной среды, внедренческих структур. Задача формирования нового, создания соревновательной среды, которая выступает главным акселератором развития, – это, на мой взгляд, должно стать сферой ответственности и интереса студенчества.

Поле для применения сил обучающихся вузов огромно. Ведь современная инновационная активность обучающихся очень низка. Их доля в малых инновационных предприятиях вузов не превышает 2,5% от всех обучающихся. И советы обучающихся должны заняться вовлечением обучающихся в работу малых инновационных предприятий, а также осуществлять поиск структур, заинтересованных во внедрении изобретений. Одним из направлений их деятельности должен стать поиск потенциальных инвесторов. Советы должны контролировать и юридическую прозрачность процессов соблюдения авторских прав. Именно в этом видится основная миссия советов сегодня.

## **ФЕДЕРАЛЬНЫЕ УНИВЕРСИТЕТЫ В РОССИИ**

**И.А. Котляр**

В Российской Федерации проектирование федеральных университетов как нового вида высших учебных заведений заложено в рамках инициированного 5 сентября 2005 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным приоритетного национального про-

екта «Образование». В рамках данного проекта Распоряжениями Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 1518-р и от 23 ноября 2006 г. № 1616-р созданы первые федеральные университеты – Сибирский и Южный, на базе которых формировался первичный опыт деятельности вузов нового вида. Каждый университет получил на реализацию своих программ развития в 2007–2009 гг. около 6 млрд руб. Кроме того, помимо федерального финансирования в проектах предусматривалось активное участие бизнеса и региональных властей. 7 мая 2008 г. был принят указ Президента Российской Федерации «О федеральных университетах». Согласно Концепции создания и развития федеральных университетов, одобренной на заседании межведомственной рабочей группы, основной задачей государственной поддержки федеральных университетов является выведение на высокий качественный уровень деятельности образовательных организаций, способных взять на себя ответственную роль в организации, координации и методическом развитии систем профессионального образования в регионах, за сохранение и развитие их кадрового потенциала, что создание федерального университета рассматривается как крупный инвестиционный проект – дорогостоящий и продолжительный, требующий тщательной подготовки и расчета, реализующийся на принципах консолидации ресурсов и софинансирования, требующий эффективного и профессионального управления, и должно учитывать реальные экономические возможности государства.

Также предполагается многоканальное финансирование федерального университета. Средства федерального бюджета планируется выделять на финансирование исполнения государственного задания федеральным университетом как автономным учреждением в соответствии с действующим законодательством. Государственная поддержка программы развития федерального университета, утвержденной Правительством Российской Федерации, может осуществляться в различных формах, устанавливаемых как для данного вида образовательных учреждений в целом, так и индивидуально.

Вторым каналом являются средства бюджетов других уровней, поступающие в федеральный университет в порядке оплаты услуг, работ и продукции, производимых в рамках программ социально-экономического развития территорий и регионов в составе федерального округа.

Третий канал – это привлеченные средства от всей совокупности собственной, разрешенной законом деятельности, включая сотрудничество с бизнесом, участие в различных программах, доходы от целевого капитала и создаваемых в целях практического применения результатов интеллектуальной деятельности хозяйственных обществ.

Предполагается, что доля доходов федерального университета по второму и третьему каналам должна составлять до 30–40% в его консолидированном бюджете.

Основными ожидаемыми результатами от создания федеральных университетов в округах, реализации их программ развития являются: адекватное кадровое и научное обеспечение социально-экономического развития стратегически важных территорий России; создание дополнительных предпосылок для развития экономики территорий, регионов в составе федеральных округов и деятельности федеральных университетов; более высокая доступность качественного профессионального образования и возможность занятий высокой наукой в федеральных округах; отработанные механизмы обеспечения экономической устойчивости учреждений высшего профессионального образования.

21 октября 2009 г. Президент России Дмитрий Медведев подписал Указ «О создании федеральных университетов в Северо-Западном, Приволжском, Уральском и Дальневосточном федеральных округах». В этих округах были созданы 5 новых федеральных университетов: Северный (Арктический), Казанский (Приволжский), Уральский, Дальневосточный и Северо-Восточный.

Целью создания новых университетов является развитие системы высшего профессионального образования на основе оптимизации региональных образовательных структур и укрепления связей образовательных учреждений высшего образования с экономикой и социальной сферой федеральных округов.

Стратегическая миссия федерального университета – формирование и развитие конкурентоспособного человеческого капитала в федеральных округах на основе создания и реализации инновационных услуг и разработок. Федеральный университет реализует эту миссию, организуя и координируя в федеральном округе работы по сбалансированному обеспечению крупных программ социально-экономического развития территорий и регионов в его составе квалифицированными кадрами, а также научными, техническими и технологическими решениями, в том числе путем доведения результатов интеллектуальной

деятельности до практического применения. Поэтому основные направления развития федеральных университетов – это:

- подготовка современных специалистов, бакалавров и магистров на базе реальной интеграции научного и образовательного процессов и использования всех методов современного высшего образования, включая дистанционное (on-line) обучение для сферы управления, экономики, образования, науки, культуры, а также технологических областей, которые входят в сферу национальных интересов;

- создание условий для академической мобильности обучающихся, преподавателей и научных работников, интеграции университета в мировое образовательное пространство и достижение международного признания реализуемых в нем образовательных программ с целью экспорта образовательных услуг и технологий;

- проведение фундаментальных и прикладных исследований по приоритетным научным направлениям, эффективное взаимодействие с Российской академией наук;

- развитие активного международного сотрудничества с университетами Европы, Азии и Америки, участие в международных образовательных и научных программах.

13 октября 2010 г. Президентом России был подписан указ о создании Балтийского федерального университета имени Иммануила Канта. 30 декабря 2010 г., согласно распоряжению Правительства России данный вуз был создан в Северо-Западном Федеральном округе на базе Российского государственного университета имени Иммануила Канта.

18 июля 2011 г. Дмитрий Медведев подписал Указ «О создании Северо-Кавказского федерального университета в Северо-Кавказском федеральном округе». Северо-Кавказский федеральный университет планируется создать на базе трёх ныне существующих вузов Ставрополя в 2012 г.

Также, в январе 2011 г., о создании в Тюменской области федерального университета говорил на встрече президенту РФ Дмитрию Медведеву губернатор Тюменской области Владимир Якушев. Губернатор ознакомил Дмитрия Медведева с идеей, которую выдвинул совет ректоров тюменских вузов: сформировать федеральный университет путем слияния двух крупнейших высших учебных заведений области – Тюменского государственного университета и Тюменского нефтегазового университета.

## ВЗАИМНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА И ЛИЧНОСТИ: ЧЕЛОВЕКОЦЕНТРИСТСКИЙ ПОДХОД

Е.А. Кравченко

Взаимная ответственность государства и личности выступает в качестве одного из основных элементов правового государства, однако в юридической науке этот элемент изучен не в полном объеме.

Традиционно юридическая ответственность расценивается только как ответственность граждан, должностных лиц и организаций перед государством. Об ответственности же государства практически не упоминается.

Один из основных тезисов человекоцентристского подхода<sup>1</sup>, отраженный в ст. 2 Конституции РФ, гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью», что позволяет нам взглянуть на вопросы взаимной ответственности по-новому, в рамках модернизационных процессов этого явления.

Существуют основные направления, связанные с модернизацией взаимной ответственности государства и личности, имеющие наибольшее количество проблемных аспектов.

Основная проблема ответственности российского государства перед гражданином в том, что законодателем четко не определены ее основания и меры. Государство самостоятельно определяет обстоятельства ее возникновения и механизм реализации, несмотря на то, что по смыслу ст. 52 и 53 Конституции возмещению подлежит любой вред. Эта неопределенность снижает эффективность данного вида юридической ответственности, устраняет прямое действие конституционной нормы, порождает ожесточенные споры о возможности и необходимости ее осуществления в конкретных случаях нарушения со стороны государства прав граждан<sup>2</sup>.

Анализ совокупности норм, устанавливающих имущественную ответственность государства перед гражданином, позволяет сформулировать вывод о том, что в них отсутствует однообразие, допускаются содержательные отличия по сравнению с предписаниями,

---

<sup>1</sup> См.: *Шафиров, В.М.* Естественно-позитивное право: Проблемы теории и практики. Красноярск: ИЦ КрасГУ, 2004. С. 160.

<sup>2</sup> *Дорохова А.Б.* Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих: Материалы «круглого стола» журнала «Государство и право» // Государство и право. 2000. №3. С. 30–31.

установленными ГК РФ, что также мешает в вопросах установления границ ответственности<sup>1</sup>.

Проблема взаимной ответственности государства и личности проникает и в сферу правотворческого процесса. Издание незаконного акта, ущемляющего права, свободы и интересы граждан и юридических лиц – это правонарушение, выражающееся в злоупотреблении правом издавать властные предписания, это превышение власти в сфере правотворчества. Юридическая ответственность в данном случае выражается в форме отмены незаконного акта, но ее реализация существует не на всех уровнях власти<sup>2</sup>.

Также существуют ряд проблем, связанных с деятельностью органов с особым статусом, которые не находят решения.

Остается на бумаге Федеральный закон «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации». До сих пор не предусмотрены виды ответственности нотариусов перед гражданами, хотя в научной литературе и упоминается о необходимости проведения периодических аттестаций нотариусов, что направлено на предотвращение совершения правонарушений.

Можно констатировать тот факт, что отсутствие нормативного закрепления института взаимной ответственности приводит к нарушению баланса интересов между государством и личностью, что недопустимо в правовом государстве. Проблема закрепления взаимной ответственности в самостоятельном документе в форме концепции нуждается в скорейшем решении. В данной концепции необходимо отразить не только понятийный аппарат взаимной ответственности, но и предложить механизмы ее реализации на практике, а также способы ее нормативного закрепления. Издание такого акта, в свою очередь, будет способствовать комплексному укреплению российской государственности.

---

<sup>1</sup> Ритинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям / Под науч. ред. К.К. Лебедева. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. С. 52.

<sup>2</sup> Богданова М.С. О понимании юридической ответственности в современных условиях // Юрист. 1997. № 7. С. 39.

## ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОЕ РАЗВИТИЕ ВОСТОЧНЫХ ЗЕМЕЛЬ ПОСЛЕ ОБРАЗОВАНИЯ ГДР

В.Г. Крашенинина

Образование Германской Демократической Республики стало во многом результатом распада антигитлеровской коалиции, стремления каждой из сторон включить занятую ею часть Германии в свою сферу влияния и ориентации на те немецкие политические силы, которые отвечали этим целям.

Известно, что еще до окончания военных действий в советскую зону оккупации из Москвы прибыли лидеры немецких коммунистов В. Пик и В. Ульбрихт. Они энергично взялись за формирование местного самоуправления и общественных организаций под руководством коммунистов<sup>1</sup>. Ко времени образования ГДР 7 октября 1949 г. политическое господство коммунистов в восточных землях было закреплено уже настолько прочно, что никто не мог оспаривать его. К тому же они выступали в союзе с советскими оккупационными властями. Впрочем, Конституция признала формальный политический плюрализм в виде существования нескольких партий демократического направления, но различного социального состава, и СЕПГ предоставила им некоторые второстепенные функции и мандаты, однако она не опасалась никакой оппозиции с их стороны. Партии блока были фактически унифицированы.

Общественный строй ГДР базировался на принципах, закрепленных в Конституции ГДР 1949 г., которая отличалась ярко выраженным демократическим, антифашистским характером. Государственная власть, как указывалось в ней, должна была служить благому народа, свободе, миру и демократическому прогрессу.

Конституция ГДР 1949 г. установила основные принципы организации государства: народовластие, политическое доминирование СЕПГ, сочетание законодательных и правительственных полномочий органов демократического представительства. Согласно Конституции за гражданами ГДР признавались демократические права. Государство брало на себя охрану брака и семьи. Конституция закрепляла и права на собственность, однако допускалось принудительное отчуждение собственности в общественных интересах.

---

<sup>1</sup> *Ежов В.Д.* Конрад Аденауэр – немец четырех эпох. М., 2003. С. 72.

Конституция ГДР 1949 г. закрепила существование земель с их собственными конституциями, парламентами и правительствами. Распределение компетенций между Республикой и землями было осуществлено таким образом, чтобы обеспечить единство Республики и интересы государства как целого. Верховным органом государственной власти в ГДР стала Народная палата, которой принадлежали права законодательства, контроль за деятельностью правительства, вотирование бюджета. Первоначально была сформирована и Палата земель – на основе пропорционального представительства 5 земель, образовавших ГДР.

Формально, будучи провозглашены органами государственной власти на местах, местные представительства были полномочны обеспечивать общественный порядок, культурно-просветительную деятельность на своей территории, т. е. были обычными органами самоуправления, притом что вышестоящие органы сохраняли права отмены решений нижестоящих.

Однако уже в 1952 г. поземельное территориальное деление было уничтожено, образовались новые области (14) и округа (217). Поэтому в декабре 1958 г. Палата земель была упразднена, и парламент стал однопалатным.

Главой государства стал президент, который избирался на совместном заседании Народной палаты и Палаты земель и имел важные государственные полномочия: опубликование законов, членство в правительстве, международное представительство, право помилования. Правительство – Совет министров – образовывалось Народной палатой и считалось коалиционным, однако СЕПГ получила важнейшие министерства. ГДР с самого начала стала по сути однопартийным государством, находящимся в руках коммунистической СЕПГ.

## **ОПУБЛИКОВАНИЕ И ВВЕДЕНИЕ В ДЕЙСТВИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ**

**И.К. Крижус**

Введение в действие нормативно-правовых актов непосредственно связано с их опубликованием (обнародованием в широком смысле). Но зачастую только к этому и сводится. Безусловно, обна-

родование закона, является одной из самых первичных и имманентных процедур законодательного процесса с самых архаичных времен. Причем процедура обнародования прошла длительный и эволюционный путь от оглашения правоположений до размещения нормативных правовых актов в виртуальном информационном пространстве. Что было обусловлено развитием как форм правотворчества, так и технических средств, способствовавших доведению содержания правовых нормативных документов до сознания адресата.

Интересным представляется тезис профессора русской истории права Михаила Флегонтовича Владимирского-Буданова о том, что «меры публикации усиливаются по степени удаления закона от народного сознания о праве»<sup>1</sup>. И действительно, например, первые законодательные акты в истории России обязаны своим появлением такой форме правотворчества, как санкционирование обычая. А формой их обнародования было простое оглашение. Но, пока главным источником права был правовой обычай, вряд ли требовались особые меры для ознакомления подданных с правовыми установлениями.

С развитием законодательства, технических средств его обнародования роль последнего сложно недооценить. Локк, представления которого также вдохновили Остина, подчеркнул требование обнародования закона как краеугольный камень его юридической законности. Кант рассматривал обнародование как единственное необходимое формальное требование для закона<sup>2</sup>. Или, как указывал Томас Гоббс: «Знание законов людьми зависит от законодателя, обязанного их обнародовать, иначе это не законы»<sup>3</sup>.

Но существуют и другие точки зрения на роль обнародования законов в процессе введения их в действие. Обнародование узаконений в их отдельности, по мере того как они исходят от законодательной власти, делает их общественными только до некоторой степени. Строгое применение правила, по которому обнародованный закон безусловно обязателен, будет фактически несправедливо по

---

<sup>1</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2005. С. 314.

<sup>2</sup> Cherif Bassiouni M. Crimes against humanity in international criminal law. P. 96.

<sup>3</sup> Гоббс Т. Соч.: в 2 т. Т. 1 / Пер. с лат. и англ.; Сост., ред. изд., авт. вступ. ст. и примеч. В.В. Соколов. М.: Мысль, 1989. С. 688.

отношению к значительному большинству членов общества<sup>1</sup>. С.В. Пахман выделял два начальных момента действия закона: момент силы закона, которую закон получает со времени его обнародования, и момент введения закона в действие, когда закон приводится в действие<sup>2</sup>. То есть им были разграничены эти два момента, так как приведение закона в действие не должно ограничиваться лишь его формальным опубликованием.

Подобное видение проблемы было положено чуть ранее английским юристом И. Бентамом. Он поставил два условия действительности закона: 1) соответствие закона ожиданию населения; 2) чтобы законы были известны. Причём для обеспечения второго условия он ввёл в оборот понятие методов промульгации через различные социальные институты.

В настоящее же время складывается парадоксальная ситуация – сначала закон формально вводится в действие, а затем мы сталкиваемся с его «недействительностью» и начинаем *post factum* исправлять сложившуюся ситуацию «нерабочего» закона, заставляя его действовать при помощи различных мер. Логичнее было бы осуществить эти меры, направленные на введение в действие закона, до вступления его в силу, например в промежуток, названный в каноническом праве *vacatio legis* – период между опубликованием закона и временем, когда закон приобретает юридическую силу. Но стоит констатировать, что в современном законодательстве такой период слишком краток для реальных мер, так как составляет обычно не более 10 дней.

## **КАТЕГОРИЯ МЕРЫ В СОВРЕМЕННЫХ КОНЦЕПЦИЯХ ПРАВООПОНИМАНИЯ**

**Е.А. Куликов**

Вопрос о понятии права всегда был и остается ключевым вопросом общей теории права и государства. От него зависит понимание предмета юридической науки в целом. Поэтому традиционно в рам-

---

<sup>1</sup> Градовский А.Д. Начала русского государственного права. С.-Петербург, Типография М. Стасюлевича, 1875–1883 гг. – электронная публикация. § 30.

<sup>2</sup> Пахман С.В. Гражданское право: Общая часть. Лекции. СПб., 1868/69. С. 95–110.

ках теории государства и права изучение правовых проблем начинается с типов правопонимания. В общей теории права и государства традиционно выделяют типы правопонимания, под которыми подразумевают «философско-юридические концепции, содержащие исходные мировоззренческие принципы объяснения права как самостоятельного социального явления»<sup>1</sup>. Среди типов правопонимания выделяют обычно позитивистский, естественно-правовой (юснатуралистический), исторический, психологический и др. В рамках настоящего исследования анализируются подходы современных ученых к взаимосвязи категорий «право» и «мера».

Можно выделить три возможных варианта взаимодействия указанных категорий. Во-первых, право выступает мерой поведения человека, устанавливая качественные и количественные пределы его свободы, его социально допустимого поведения, переходя которые он совершает вредный для общества поступок. В этом же значении право есть и средство измерения поведения человека, и единица этого измерения, и эталон, образец, норма этого поведения, оно характеризует степень допустимости/недопустимости этого поведения. Подобным образом рассматривают взаимосвязь категорий «право» и «мера» как представители либертарной юриспруденции В.С. Нерсесянц<sup>2</sup> и В.А. Четвернин<sup>3</sup>, так и нормативист М.И. Байтин<sup>4</sup>, и сторонник широкого понимания права Д.А. Керимов<sup>5</sup>, а кроме того – сторонники интегративного подхода к праву В.И. Гойман<sup>6</sup> и В.В. Лазарев, и многие другие ученые.

Во-вторых, право выступает мерой воздействия на поведение человека, мерой в значении средства воздействия (качественный показатель) и мерой в значении определения конкретных рамок этого воздействия (количественный показатель – например, индивидуаль-

---

<sup>1</sup> Актуальные проблемы теории государства и права: учеб. пособие / Л.А. Букалерева [и др.]; Отв. ред. Р.В. Шагиева. М.: Норма, 2011. С. 227.

<sup>2</sup> См.: Нерсесянц В.С. Философия права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008. С. 54.

<sup>3</sup> См.: Четвернин В.А. Введение в курс общей теории права и государства: учеб. пособие. М.: ИГП РАН, 2003. С. 58.

<sup>4</sup> См.: Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: СГАП, 2001. С. 79.

<sup>5</sup> См.: Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. 6-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2011. С. 344.

<sup>6</sup> См.: Общая теория права и государства: учебник / В.С. Афанасьев [и др.]; Под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 1999. С. 130–133 (автор главы – В.И. Гойман).

но определенные вид и размер наказания конкретному лицу за конкретное правонарушение). В этом случае слово «мера» обычно употребляется во множественном числе (меры пресечения, меры уголовно-правового характера, меры правовой защиты и т.п.), но может быть и в единственном числе (например, мера уголовного наказания).

И, в-третьих, само право должно иметь меру в качественном показателе – в принципе, не вторгаться в сферы, для права не характерные, и в количественном – когда речь идет о конкретных пределах правового регулирования. О необходимости соблюдения меры при определении сфер и пределов воздействия права на общественную жизнь говорит, например, Г.В. Мальцев<sup>1</sup>. В этом, последнем случае мера применяется к праву как целому выступая уже не как свойство, показатель, характеризующий право, а как нечто более общее, позволяющее оценивать, например, социальные регуляторы, в том числе и право.

Мера, таким образом, выступает универсальной категорией, характеризующей с количественной и качественной стороны право в целом, описывающей отдельные правовые средства воздействия на поведение людей, а кроме того – устанавливающей рамки для сферы правового вмешательства в общественную жизнь, пронизывая тем самым все элементы правовой системы и выходя за её пределы.

## **ДЕКЛАРАЦИЯ О ГОСУДАРСТВЕННОМ СУВЕРЕНИТЕТЕ БЕЛАРУСИ: ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

**А.В. Курьянович**

Утвержденная 27 июля 1990 г. Верховным Советом Беларуси XII созыва Декларация состояла из преамбулы и 12 статей. Весьма показательно, что в преамбуле впервые упоминалась Всеобщая декларация прав человека, принятая 10 декабря 1948 г. и фактически забытая в Советском Союзе.

---

<sup>1</sup> См.: Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М.: Прометей, 1999. С. 367 и далее.

В преамбуле провозглашался полный государственный суверенитет Беларуси. Кроме того, в преамбуле была заложена идея о готовности республики создать правовое государство. При этом ст. 7 Декларации гласила, что разграничение законодательной, исполнительной и судебной власти является важнейшим принципом существования Беларуси как правового государства.

Декларация определяла цель суверенитета – свободное развитие и благополучие, достойная жизнь каждого гражданина республики на основе обеспечения прав личности. При этом собственностью белорусского народа объявлялись ее земля, недра, другие природные ресурсы на территории республики, а также воздушное пространство. Более того, в Декларации объявлялось право белорусского народа на «свою долю» в общесоюзном имуществе, а также право Беларуси как одной из основательниц СССР на свою долю от алмазного, валютного и золотого запаса Советского Союза.

Декларация дала определение белорусского народа. Это были граждане республики всех национальностей, которые являлись носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в республике. Полновластие белорусского народа, говорилось в Декларации, реализуется непосредственно и через представительные органы.

Таким представительным органом в Декларации был обозначен Верховный Совет. Только Верховный Совет имел право выступать от имени всего народа. Никакие воинские формирования других стран, их военные базы и сооружения не могли быть размещены на территории Беларуси без согласия Верховного Совета.

Кроме Верховного Совета в Декларации были прописаны и другие органы. Например, Беларусь создавала Национальный банк, подчиненный Верховному Совету, организовывала таможенную и налоговую службы, собственные Вооруженные Силы, органы государственной и общественной безопасности и др.

Учитывая тот факт, что Беларусь больше всех пострадала от аварии на Чернобыльской атомной электростанции 26 апреля 1986 г., в Декларацию была внесена соответствующая норма. В частности, Беларусь имела право требовать от Правительства СССР безусловной и срочной компенсации ущерба, связанного с преодолением последствий чернобыльской катастрофы.

Определенный блок вопросов касался национально-культурного развития: защита национальной государственности, право на герб,

флаг и гимн, государственность белорусского языка. Беларусь объявлялась самостоятельной в решении вопросов культурного и духовного развития белорусской нации, других национальных особенностей, в создании собственной системы информации, образования и воспитания. Кроме того, Беларусь обеспечивала функционирование белорусского языка во всех сферах общественной жизни, сохранение национальных традиций и исторической символики, а национальные, культурные и исторические ценности на территории Беларуси являлись исключительно собственностью республики и ее граждан.

В Декларации содержался и внешнеполитический аспект. В частности, Беларусь ставила своей целью сделать свою территорию безъядерной зоной, а республику – нейтральным государством. Кроме того, в Декларации Беларусь предложила безотлагательно приступить к разработке Договора о союзе суверенных социалистических государств.

## **САМОЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ КАК ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ**

**Л.В. Липунова**

Действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. значительно расширила круг регулируемых ею общественных отношений в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, включив в нее право каждого защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45 Конституции РФ). Она впервые на отечественном уровне признала естественную природу прав и свобод и на уровне высшей правовой регламентации закрепила право на самозащиту как элемент конституционно-правового механизма защиты основных прав и свобод.

На основе системного анализа норм Конституции Российской Федерации выделены следующие элементы, характеризующее право на самозащиту: 1) по своей юридической природе оно является конституционно-правовым институтом; 2) по содержанию имеет многоаспектный характер; 3) по кругу субъектов принадлежит каждому от рождения и является неотчуждаемым.

Самозащита прав и свобод человека и гражданина есть правовой институт, целью которого является обеспечение совершения действий, направленных на защиту прав и свобод, эффективная защита прав и свобод в случае нарушения либо угрозы нарушения прав и свобод человека и гражданина. Как правовой институт она представляет собой обособленный комплекс правовых норм, регулирующих конкретную сторону общественных отношений с помощью специфических приемов и способов защиты. Различие отрасли права и института права заключается в том, что институт регулирует не всю совокупность общественных отношений, а лишь их отдельные стороны.

Возникновение правового института самозащиты прав и свобод граждан основано на необходимости правового регулирования общественных отношений по самозащите прав и свобод граждан. Особенность данных общественных отношений заключается в правомочиях лица самостоятельно осуществлять выбор вида и формы защиты и в случае нарушения либо посягательства на права и законные интересы непосредственно прибегнуть к самозащите способами, не запрещенными законом.

Конституционное право каждого на самозащиту, являясь самостоятельным конституционно установленным правомочием лица, одновременно имеет обеспечительный характер в конституционном механизме защиты прав и свобод. Однако эффективность его осуществления зависит во многом от его конкретизации в отраслевом законодательстве и правоприменительной практике.

Анализ ст. 45 Конституции РФ дает основания для характеристики самозащиты как неюрисдикционной формы защиты, которая охватывает собой действия лица по защите его прав и свобод, совершаемые самостоятельно, без обращения за помощью к государственным и иным уполномоченным органам. Субъекты права на самозащиту имеют широкие возможности свободного выбора способов защиты, единственным ограничением в этом является лишь наличие прямого запрета на таковую в законодательстве Российской Федерации и недопустимость причинения вреда другим лицам. Из этого следует, что институт самозащиты определяется диспозитивным методом правового регулирования. В этой связи не исключается возможность в признании в качестве способа самозащиты права выбора лицом наиболее эффективной формы защиты в конкретной ситуации (возможность обращения в суд, прокуратуру, получение квалифициро-

ванной юридической помощи, вышестоящее обжалование действий должностных лиц, международно-правовой механизм защиты, либо самозащита).

Правовой институт самозащиты отличается от других тем, что он является комплексным, так как, с одной стороны, является субъективным правом, а с другой – эта форма защиты прав и свобод человека и гражданина имеет межотраслевой характер, так как его реализация осуществляется путем конкретизации в нормах различных отраслей права: конституционного, уголовного, административного, гражданского, трудового. Так, право на самозащиту может осуществляться следующими способами: право на объединение, право на забастовку, право на мирные собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования, право на необходимую оборону, право на действия в состоянии крайней необходимости, право на удержание вещи, самозащита работником трудовых прав и т. д.

Таким образом, правовой институт самозащиты – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения по совершению лицом самостоятельных действий фактического либо юридического характера, направленных на предупреждение, пресечение и предотвращение посягательств на его права и законные интересы, обеспечение нормальной реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Являясь конституционно-правовым институтом, регламентированным ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, он одновременно имеет межотраслевой характер, так как получает свою реализацию в отраслевом законодательстве Российской Федерации.

## **СУБЪЕКТЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ**

**А.О. Мелешко**

Субъекты антикоррупционной экспертизы являются субъектами административного права. В свою очередь, субъекты права делятся на индивидуальных, коллективных и общественные образования. Говоря о субъектах антикоррупционной экспертизы, мы имеем в виду *участников правоотношений*, возникающих в ходе данной экспертизы. Рассмотрим круг таких субъектов.

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (профильный закон) относит к числу субъектов, уполномоченных на проведение исследования на коррупциогенность Прокуратуру РФ, Минюст России, государственные органы и организации, органы местного самоуправления, их должностных лиц, институты гражданского общества и граждан. Профильный закон не признает за общественными образованиями возможности провести антикоррупционную экспертизу.

*Индивидуальными субъектами* антикоррупционной экспертизы являются граждане, аккредитованные в качестве независимых экспертов, и должностные лица органов власти, государственных и муниципальных организаций.

К *коллективным субъектам* относятся Прокуратура РФ, Минюст России, другие государственные органы, включая суды и представительные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации, а также их структурные подразделения.

При рассмотрении круга субъектов антикоррупционной экспертизы нельзя обойти стороной вопрос о том, все ли субъекты экспертизы являются *экспертами*. Под экспертом понимается в первую очередь *сведущее* лицо, обладающее теорией и методикой производства экспертиз какого-либо одного или нескольких родов (видов), которому поручено проведение экспертизы. Например, по смыслу Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности» экспертом является только физическое лицо с определенным уровнем профессиональной подготовки. Профильный закон не содержит определения понятия «эксперт», а по законодательству об антикоррупционной экспертизе, к примеру, независимым экспертом может быть аккредитовано и юридическое лицо.

Правоотношение по проведению антикоррупционной экспертизы состоит не только в самом исследовании, но и включает немалый объем организации исследования. Только поэтому участниками таких правоотношений могут быть не только сами эксперты, но и другие субъекты административного права, в первую очередь коллективные. Следовательно, юридическое лицо не может быть экспертом, так как не может быть носителем специальных знаний. Но оно может выступать в качестве участника правоотношений, организующего проведение антикоррупционной экспертизы. Антикоррупционную экспертизу могут проводить несколько экспертов. Но и в

этом случае экспертом будет каждый конкретный носитель специальных знаний, а не коллектив в целом.

Сказанное означает, что каждый эксперт является участником правоотношений по проведению антикоррупционной экспертизы, но не каждый участник такого правоотношения является экспертом.

Таким образом, положения законодательства об антикоррупционной экспертизе, устанавливающие административно-правовой статус субъектов данной экспертизы, должны быть структурированы и в необходимых случаях дополнены. Исследование круга субъектов антикоррупционной экспертизы, позволит систематизировать их права и обязанности, что приведет к четкому определению компетенции. Это, в свою очередь, позволит избежать практических проблем.

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ**

**М.С. Оганисян**

Государственный контроль – одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых органами государства. В Российской Федерации государственная власть разделена на три самостоятельные ветви (федеральные органы исполнительной власти, Федеральное собрание Российской Федерации, судебная система Российской Федерации), каждая из которых обладает собственными контрольными полномочиями. В связи с этим можно выделить президентский контроль, который не относится к вышеуказанным органам государственной власти, но имеет огромные контрольные полномочия. Государственный финансовый контроль представляет собой один из видов государственного контроля и осуществляется на всех стадиях финансовой деятельности, то есть в процессе образования, распределения и исполнения фондов денежных средств. Он направлен на проверку соблюдения финансового законодательства и целесообразности использования государственного бюджета.

Государственный финансовый контроль осуществляется следующими контрольными органами: Счетной палатой РФ и контрольно-счетными органами субъектов РФ, Главным контрольным управ-

лением Президента РФ, Министерством финансов РФ, Центральным банком РФ и др.

Государственный финансовый контроль – это установленная законодательством деятельность органов государственной власти и управления всех уровней по выявлению, предупреждению и пресечению:

- ошибок и злоупотребления в управлении государственными денежными и иными материальными ресурсами;
- несоблюдения финансово-хозяйственного, в том числе бюджетного, законодательства;
- недостатков в организации системы управления в сфере финансово-хозяйственной деятельности государственных органов.

В рыночных условиях происходит усложнение финансового контроля. Это связано с тем, что осуществление государственной финансовой деятельности охватывает и деятельность негосударственных коммерческих организаций, предприятий различной формы собственности, иностранных инвесторов и др.

Для эффективности работы государственного контроля необходимо создать (восстановить) в федеральных органах исполнительной власти новую структуру – Госплан России, наделенный широкими контрольными полномочиями – которая подчиняется Президенту РФ. А также необходимо восстановить народный контроль на государственные и негосударственные органы.

## **ПРАВОВОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ САМОПОМОЩЬ**

**В.Ю. Панченко**

В настоящее время не требует доказательств тот факт, что правовые знания и навыки необходимы каждому человеку, претендующему на полноценное участие в общественных отношениях. Очевидно и то, что юридическая профессия – удел юристов, в своей совокупности представляющих целую отрасль экономики. В связи с этим возникает вопрос о задачах непрофессионального юридического образования (в другой, безусловно, отличающейся, но близкой по смыслу терминологии, его можно назвать общегражданским, гражданско-правовым), как общего, получаемого в школе, так и специ-

ального (начального, среднего, высшего) по неюридическим специальностям?

Подобным образом могут быть поставлены вопросы и о том, какие знания по физике, химии, биологии, медицине и т.д. *необходимы* человеку, не работающему по данным профессиям в повседневной жизни?

Таковыми вряд можно признать все те знания и умения, которые прописаны в качестве общеобязательных в образовательных стандартах различного уровня, ибо свойство человеческой памяти забывать невостребованную информацию, а «образование – это то, что остается после того, когда забываешь все, чему учили» (эту «крылатую фразу» приписывают А. Эйнштейну, Дж. Драйдену, Дж.С. Галифаксу, Б.Ф. Скиннеру).

Анализ нормативных документов, определяющих содержание образовательных программ школ, сузов и вузов, с прикладной точки зрения позволяет выделить два блока компетенций: 1) общие знания о государственно-правовых институтах, которыми должен обладать всякий культурный человек для ориентации в актуальных общественных событиях и процессах; 2) умения использовать приобретенные правовые знания в практической деятельности и повседневной жизни.

На наш взгляд, принципиальным для формирования правовой культуры граждан, преодоления правового нигилизма является акцент в образовании как школьников, так и студентов неюридических специальностей на усвоении обязательного минимума практических навыков «юридической самопомощи» (по сути, аналогичных навыкам первичной (доврачебной) медицинской само- и взаимопомощи<sup>1</sup>). При всей условности термина «самопомощь» «юридическая самопомощь» как одна из задач правового обучения может и должна войти в содержание образовательных стандартов.

---

<sup>1</sup> Небезынтересны результаты опросов студентов-юристов 1–5 курсов, проводимых автором на протяжении почти 5 лет, которые показывают, что не более 10% из них выражают готовность продемонстрировать навыки медицинской само- и взаимопомощи (например, провести процедуру искусственного дыхания), притом что эти умения – обязательное содержание подготовки по основам безопасности жизнедеятельности (как в школе, так и в вузе), а большинство студентов старших курсов дополнительно осваивали их при получении права управления транспортным средством.

Умения, формирующиеся на основе правовых знаний и составляющие содержание юридической самопомощи, по нашему мнению, включают, как минимум:

– умения распознавать жизненные ситуации, имеющие или могущие иметь юридические последствия;

– умения элементарной юридической деятельности в ситуациях, когда помощь квалифицированного юриста по тем или иным причинам недоступна в данный временной отрезок (например, умения закреплять и сохранять доказательства).

Кроме того, принципиально важно сформировать понимание необходимости своевременного обращения за квалифицированной юридической помощью, четкого и конкретного представления о том, к кому, и в каком порядке за ней обратиться.

## **СИЛОВЫЕ МЕТОДЫ УКРЕПЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII В.**

### **В.А. Попельшко**

Воцарение Петра I было связано с большим количеством препятствий. Это сказалось на внутренней политике нового государя, требовалось сформировать совершенно новую систему государственного управления, свободную от сторонников царевны Софьи, Милославских и пр., и укрепить позиции самодержавия.

Так появился Преображенский приказ, первоначально использовавшийся молодым царем для борьбы за власть против царевны Софьи. Он ведал охраной порядка в Москве, расследовал особо важные судебные дела, с 1697 г. получил исключительное право следствия и суда по политическим преступлениям. Приказ находился в непосредственном ведении царя. Деятельность его была направлена на подавление антикрепостнических выступлений народа (до 70% всех дел), борьбу с противниками преобразований Петра I.

Учрежденная в феврале 1718 г. в Петербурге и существовавшая до 1726 г. Тайная канцелярия имела те же предметы ведения, как и Преображенский приказ в Москве. Ведомство создавалось для следствия по делу царевича Алексея Петровича, затем ему были переданы другие политические дела чрезвычайной важности; впоследствии оба учреждения слились в одно. Руководство Тайной канцелярией,

также как и Преображенским приказом, осуществлялось лично Петром I, который нередко присутствовал при допросах и пытках политических преступников. Располагалась Тайная канцелярия в Петропавловской крепости.

Однако преемственность политического сыска прослеживается не столько в преемственности учреждений, которые занимались делами по государственным преступлениям, сколько в преемственности и неизменности неограниченной власти самодержца.

Деятельность всех органов суда и следствия подкреплялась обширным нормативным материалом. Прежде всего, Петр резко раздвинул рамки преступлений, называемых государственными и подлежащими действию законов о доносе и доносителе. Помимо традиционных умысла на здоровье государя и бунта к их числу было отнесено казнокрадство. Все преступления были разделены на «государственные» и «партикулярные».

Своеобразным «пряником» было образование нового сословия дворянства. Петр I разрушил старую систему чинов, основанную на родстве с Рюриковичами и создал новую, непривычную. В этой системе главным было не происхождение, а личная, персональная, выслуга перед царем и Отечеством. Интересен подход Петра I и к потомству новообразованного дворянства. По указу людям слабуюмным, больным запрещалось вступать в брак. Были определены так называемые «урочные годы» – испытательный срок для «дураков», взятых на службу. Если они его выдерживали, то женитьба разрешалась.

Создание общегосударственной полицейской системы, введение новых принципов общежития наиболее отчетливо выразились в феномене Петербурга – города, который мыслился как «регулярная» столица «регулярного» государства, как город-образец, позднее тип застройки и архитектура были тиражированы при застройке провинциальных городов.

Методы, использованные Петром I при укреплении царской власти укоренились в государственном аппарате, они применялись при самодержавии и нашли свое место в XX в.

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ТАДЖИКИСТАНА

**Б.Х. Раззоков**

Главный вопрос современного Таджикистана – его становление как динамично развивающегося государства. Достижение этой благородной цели невозможно без эффективного функционирования системы управления страной и завершения последовательных мер по ее совершенствованию. Любое реформирование, бесспорно, является тяжелым испытанием, как для субъекта, так и для объекта. Если апеллировать к медицинской фразеологии, то для первого – это проверка его знания оперируемого организма, умение оперировать и грамотно выхаживать пациента в послеоперационный период. Для второго – важно четко следовать назначенному лечению и выполнять все процедуры. В контексте этой метафоры административная реформа, инициированная на высшем государственном уровне, вполне соотносится с острым вмешательством в «центральную нервную систему» социального организма страны, ответственного за обеспечение согласованного функционирования всех его органов<sup>1</sup>. И здесь важно умело управлять рисками как неизбежными производными крутых социальных катаклизмов, профессионально выявлять выходы из системного кризиса в конструктивное русло.

В этих условиях для успешного завершения намеченных преобразований и поиска путей развития большое значение имеет изучение огромного зарубежного опыта, причем не только высокоразвитых индустриальных, но и менее развитых стран, более или менее успешно решающих новые проблемы государственного строительства, социально-экономического и политического развития<sup>2</sup>. Так, заслуживающим внимания в данном контексте для Таджикистана представляется, например, опыт Китая по поэтапному сокращению административного аппарата, Канады и Новой Зеландии по экономии и целевому расходованию бюджетных средств, Чили и Южной

---

<sup>1</sup> См.: Романов В.Л. Проблемы административного реформирования (социосинергетический поиск). М., 2004. С. 4.

<sup>2</sup> Большой материал для размышлений и обобщения по реформам содержит работа, представителей Всемирного банка, выполненная по заказу Правительства Российской Федерации. См.: Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Пер. с англ. М., 2003.

Кореи по оптимизации и децентрализации функции управления, Польши по расширению правовой базы и укреплению финансово-материальных основ функционирования органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Проблемы функционирования института исполнительной власти на наш взгляд, можно разделить на две группы: первые связаны с ее организацией как ветви государственной власти, которая включает собственно внутреннее строение, т.е. рациональное распределение властного «потенциала» по горизонтали и вертикали (статику); и вторые относятся к ее деятельности, т.е. выбору и использованию адекватных форм и методов при практической реализации управленческих задач и функции (динамике). С учетом изложенной конфигурации наиболее значимыми направлениями совершенствования исполнительной ветви государственной власти усматриваются нами в рационализация устройства исполнительной власти, правовом закреплении организационных форм ее реализации, повышения профессионализма на государственной службе, создания механизма мотивации к высокоэффективной публичной управленческой деятельности, во внедрении новых технологий общения с потребителями и получения ими информации в электронном виде, в расширении объема и возможностей получения государственных услуг, в частности, посредством информационно-коммуникативных технологий, передаче ряда функций государственного управления в органы местного самоуправления, саморегулируемые организации, негосударственный сектор.

---

<sup>1</sup> Накопленный международный опыт подтверждает, что только при целенаправленных и хорошо организованных реформах можно добиться действенной и результативной системы управления. Поэтому в ходе проводимых реформ важно заложить механизм постоянного совершенствования системы государственного управления и выработать организационно-правовые формы его обеспечения. Поучительный опыт в этом направлении наработан, к примеру, Ираном. В соответствии с Законом «О государственном управлении» (в буквально переводе – Закон управления службами страны) образованы два совещательных органа – Высший Административный Совет и Совет по совершенствованию управления и человеческого капитала. Первый возглавляет непосредственно президент республики, а второй – руководитель департамента управления и программирования. При этом Совет, возглавляемый президентом, в основном сосредоточен на задачах реформирования административного аппарата, оптимизации функции и устранения дублирующих структур, другой же – на вопросах управления персоналом, регламентирования прохождения государственной службы и социального обеспечения служащих.

## ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОННОСТИ

Е.Г. Ростовцев

В юридической литературе отмечается, что законность представляет собой систему определенных объективных требований, предъявляемых всем субъектам, участникам общественной жизни, урегулированной правом<sup>1</sup>.

Согласно толковому словарю «требование» представляет собой «правило, условие, обязательное для выполнения»<sup>2</sup>, «норма поведения, обусловленная чем-либо»<sup>3</sup>. Соответственно посредством этих обязательных правил, условий законность, как идея, воплощается в жизнь.

Переходя к классификации требований законности, необходимо отметить, что она основана на концепции правовой (конституционной) законности. Это позволило выделить формальные и содержательные требования законности, где первые во главу угла ставят букву закона, а вторые – его смысл. При этом содержательные требования законности имеют приоритет перед формальными. Так, по мнению профессора В.М. Шафирова, к формальным требованиям относятся: точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов всеми, кому они адресованы, соблюдение иерархии законов и иных нормативных актов, соответствия актов применения нормативным актам. Содержательными требованиями законности являются: верховенство права, верховенство правового закона, соблюдения и уважения прав и свобод человека, справедливости и разумности применения права, культуры правотворческой деятельности<sup>4</sup>.

В настоящее время основным «ориентиром» на практике является требование строгого и неуклонного осуществления законодательства всеми субъектами. Однако подобная позиция зачастую приводит к принятию решений формально законных, но не соответствующих ни Конституции РФ, ни международным актам. При этом в со-

---

<sup>1</sup> *Теория государства и права: учебник* / Под ред. С.С. Алексеева. М.: Норма, 2005. С. 369.

<sup>2</sup> *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М.: ООО «ИТИ Технологии», 2006. С. 809.

<sup>3</sup> *Большой толковый словарь русского языка* / Сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб.: Норинт, 2000. С. 1340.

<sup>4</sup> См.: *Шафиров В.М.* Законность в правовом государстве // *Российская юстиция*. 2011. № 4. С. 42.

временной науке достаточно распространено мнение, согласно которому недопустимо ставить под сомнение действие закона (вплоть до его отмены или изменения), даже несмотря на то, что факт наличия законов, противоречащих правам и свободам человека, ими признается<sup>1</sup>.

Данная позиция представляется неразумной, противоречащей идеалу высшей ценности человека, она делает правовой механизм неповоротливым, не способным оперативно реагировать на развивающиеся потребности общества. В подтверждение приведем конкретную жизненную ситуацию, в которой оказался гражданин Остаев А.Е. (его история широко освещалась в СМИ). Он является единственным кормильцем в семье и отцом троих малолетних детей, один из которых не достиг трехлетнего возраста, а другой инвалид. При этом он был уволен. В суде общей юрисдикции Остаев А.Е. попытался доказать незаконность действий работодателя в связи с тем, что гарантии недопустимости увольнения, в подобных ситуациях, должны распространяться не только на женщин, но и на мужчин. Однако суд отказал, сославшись, на то, что в соответствии с ч. 4 ст. 261 Трудового кодекса РФ истец не входит в круг лиц, подпадающих под данную гарантию.

Впоследствии уже Конституционный суд РФ, опираясь на содержательные требования законности, исходя из положений Конституции РФ (указывающих на социальный характер российского государства (ст. 7); равенство в правах и обязанностях (ст. 19, ч. 1 ст. 38); государственную защиту материнства, семьи и детства (ч. 2 ст. 38)) и международные акты, установил смысл законодательства и смог защитить интересы заявителя<sup>2</sup>.

В заключение хотелось бы отметить, что не противопоставление, а сочетание формальных и содержательных требований является условием реализации конституционной (правовой) законности.

---

<sup>1</sup> См., например: *Демидов В.В.* Законность в современном российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 44.

<sup>2</sup> См.: *О проверке конституционности части четвертой статьи 261 Трудового кодекса РФ в связи с жалобой гражданина А.Е. Остаева*: Постановление Конституционного суда РФ от 15 декабря 2011 г. № 28-П // Рос. газета. 2011. 30 дек.

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ДОСТИЖЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А.А. Рудаков

Противоречие индивидуальных человеческих интересов и ценностей делает необходимым воздействие на поведение людей при помощи социальных регуляторов, важнейшим из которых является право.

В рамках правового регулирования осуществляется целенаправленное воздействие на поведение людей для приведения общественных отношений в определённую систему. Такая устойчивая система упорядоченных общественных отношений – это конечный результат правового регулирования.

В этой связи, проблемным вопросом, на наш взгляд, является определение критериев, позволяющих с достоверностью установить, во-первых, наступление самого результата, а во-вторых, качественные характеристики сложившихся общественных отношений, т.е. установить эффективность регулятивного воздействия права.

Более того, система этих критериев предполагает одновременно и оценку используемого позитивного права, и самого процесса (процедур) правового регулирования.

В результате построения системы критериев может быть сформирована определённая матрица, соответствие которой подтверждает достижение эффективности регулятивного воздействия.

Полагаем, что в такую матрицу должны быть включены как минимум несколько групп критериев, а именно: организационные и содержательные.

Организационные критерии позволяют оценить процесс правового регулирования с точки зрения используемых способов, методов, типов, режимов, охарактеризовать внутреннюю и внешнюю форму используемого позитивного права, установить количественные параметры сложившихся общественных отношений, их продолжительность. Так, например, можно считать неудачными попытки правового регулирования, если сложившиеся общественные отношения не отвечают критерию устойчивости (продолжительности во времени). Или же если в процессе регулирования не достигается оптимальное соотношение прав и обязанностей, допускается их отождествление.

Содержательные критерии направлены на оценку качества исполняемого позитивного права и сложившихся общественных отношений. Механизм воздействия современного права на общественные отношения достаточно сложен. Содержание должно способствовать эффективному правовому регулированию, соотноситься с обязательными закономерностями функционирования государства. В противном случае, это пагубно скажется на самом государстве и может повлечь его разрушение.

К таким закономерностям в литературе относят, например, выполнение людьми совместной трудовой деятельности, воспроизводство себе подобных, построение системы государственных органов, обеспечивающей мирное сосуществование людей в пределах определённой территории и регулирование общественных отношений посредством осуществимых и понятных людям правовых норм, которые бы способствовали прогрессу политико-правовой организации<sup>1</sup>.

Некоторые исследователи пытаются разработать содержательные и организационные требования применительно к отдельным регулятивным средствам. Так, Л. Фуллер пишет, что нормы права должны сообщаться адресатам, быть понятными таким лицам, не искажаться при применении, и не требовать от людей невозможного. При этом нужно обеспечить непротиворечивость сформулированных правовых норм друг относительно друга и нельзя изменять их настолько часто, что человеческие индивидуумы, кому эти установления предписаны, не в силах направлять ими собственную деятельность<sup>2</sup>.

Таким образом, формирование системы организационных и содержательных критериев правового регулирования позволит постоянно повышать его эффективность, создавать действующие модели отношений, способные эффективно воплощаться в реальную жизнь.

---

<sup>1</sup> Дробышевский С.А. Политическая организация общества и право как явления социальной эволюции. Красноярск, 1995. С. 162.

<sup>2</sup> Fuller L.L. The Morality of Law. New Haven, 1964. P. 39–88. Цит. по кн. Дробышевский С.А. История политических и правовых учений. Основные классические идеи. М.: Норма, 2007. С. 526.

## **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

**Т.Д. Садовская**

Государственный контроль (надзор) органов исполнительной власти, являясь составной частью единого механизма государственного контроля и надзора, переживает в своем становлении и развитии очередной этап, который связан с преобразованиями, проводимыми в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг.

Сегодня, подводя промежуточные итоги административных преобразований, следует признать, что многие из запланированных мероприятий к настоящему времени выполнены. Так, принятый в 2008 г. Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» стал системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти всех уровней по контролю и надзору. Минэкономразвития совместно с НИУ ВШЭ проводится анализ состояния системы государственного контроля (надзора), ведется работа по созданию ИС «Мониторинг» по мониторингу контрольно-надзорной деятельности.

Среди нереализованных задач – четко не разграничены объекты контроля (надзора), предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора органов исполнительной власти всех уровней; многие виды государственного контроля (надзора) не попали под действие указанного Закона; наблюдается такое явление, как наделение государственных и муниципальных учреждений, не являющихся органами власти, контрольными полномочиями органов исполнительной власти. Единый перечень видов федерального, регионального и муниципального контроля (надзора) отсутствует.

Не решена окончательно проблема разграничения функций по контролю и надзору, унификации в этой части терминологии законодательных и других нормативных актов. Не внес ясности и Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по во-

просам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Не способствуют повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности региональных и муниципальных органов исполнительной власти и постоянные изменения, вносимые в федеральное законодательство.

На практике качество нормативно-правового регулирования во многом зависит от вида контроля (надзора), поскольку некоторые виды контроля (надзора) должным образом не регламентированы, несмотря на то, что законодательство в области государственного контроля (надзора) представлено большим количеством нормативных правовых актов. Еще одной не полностью решенной остается проблема разработки административных регламентов, в том числе межуровневого и межведомственного взаимодействия контрольно-надзорных органов.

В ближайшее время осмысления и законодательного закрепления требуют такие используемые на практике формы контроля, как совместная сверка, предварительная проверка; формы дистанционного контроля (обследование, анализ, мониторинг); дополнительные мероприятия государственного контроля (надзора), порядок их назначения и оформления.

Следует признать, что в нашей стране сложилась многовидовая и дорогостоящая структура контрольно-надзорных органов исполнительной власти. Нет информации о правонарушениях, совершаемых сотрудниками контрольно-надзорных органов. Кроме того, существует необходимость еще большего развития сотрудничества между институтом независимого аудита и органами контроля и надзора, усиления общественного контроля, урегулирования вопросов координации и взаимодействия органов контроля (надзора) между собой и с правоохранительными органами.

## **ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА**

**А.Л. Тен**

Создание с 1 января 2012 г. Единого экономического пространства (далее – ЕЭП) на базе государств – членов Таможенного союза:

Белоруссии, Казахстана, России является одним из наиболее значительных экономических и правовых явлений современности.

Принципами ЕЭП являются четыре свободы: торговли товарами, торговли услугами, передвижения финансов, передвижения трудовых ресурсов. Формирование и деятельность ЕЭП осуществляется с учётом норм и правил Всемирной торговой организации.

Страны – члены ЕЭП обязуются принять следующие соглашения: Соглашение о согласованной макроэкономической политике; Соглашение о единых принципах регулирования деятельности субъектов естественных монополий; Соглашение об обеспечении доступа к услугам естественных монополий в сфере электроэнергетики, транспортировки газа; Соглашение о единых принципах и правилах технического регулирования.

Впервые официально о создании ЕЭП речь шла с момента подписания Договора о Таможенном союзе и ЕЭП от 26 февраля 1999 г. 19 сентября того же года было подписано Соглашение о намерении сформировать ЕЭП с участием России, Украины, Казахстана и Белоруссии. Но в силу политических обстоятельств из данного проекта вышла Украина. 9 декабря 2010 г. президенты России, Казахстана и Белоруссии подписали документы по созданию ЕЭП, а 18 ноября 2011 г. ими подписаны документы следующего этапа интеграции: Декларация о Евразийской экономической интеграции; Договор о Евразийской экономической комиссии; Регламент работы Евразийской экономической комиссии.

Руководство развитием ЕЭП должно вестись наднациональными органами, формируемыми участниками ЕЭП. Юридическая база функционирования ЕЭП – это международные договоры и решения органов ЕЭП.

Создание ЕЭП предполагает ряд должных или уже состоявшихся существенных изменений в законодательстве России, которые, на наш взгляд, следовало бы обозначить следующим образом:

1. Внесение изменений в Конституцию РФ в частности в ст. 8, гарантирующую единство экономического пространства России, поскольку территория России станет лишь частью ЕЭП России, Казахстана и Белоруссии. А также в ст. 11 Конституции РФ, устанавливающую органы государственной власти России. Данная статья по смыслу концепции ЕЭП должна также предполагать наличие наднациональных органов государственной власти.

2. Изменения в таможенном законодательстве в соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза от 27 ноября 2009 г. и целым рядом соглашений.

3. Изменение законодательства об уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства в соответствии с Договором об особенностях уголовной и административной ответственности за нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и государств – членов Таможенного союза.

4. Установление единых правил формирования технических регламентов, санитарных и фитосанитарных мер в соответствии с Соглашением об основах гармонизации технических регламентов государств – членов Евразийского экономического сообщества от 24 марта 2005 г. и Соглашением о проведении согласованной политики в области технического регулирования, санитарных и фитосанитарных мер Евразийского экономического сообщества от 25 января 2008 г.

## **К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ ОХРАНЫ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ И ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

**А.В. Теплякова**

Рассматривается спорный вопрос о соотношении мер охраны прав и свобод личности и профилактики правонарушений. В литературе при определении охраны прав либо происходит его фактическое отождествление с понятием профилактики правонарушений, либо меры профилактики включаются в меры охраны.

Следует заметить, что меры охраны прав и профилактики правонарушений имеют между собой общие черты: в частности, и те и другие имеют целью предупреждение правонарушений. Однако деятельность по предупреждению правонарушений необходимо рассматривать с различных сторон. А.В. Сим указывала, что предупреждение нарушений представляет собой совокупность из трех составляющих: предотвращение, профилактику и пресечение правонарушений. Именно на предотвращение нарушений права и направлены меры охраны. Профилактические меры, как показано выше, являют-

ся самостоятельным видом предупредительных мер<sup>1</sup>. В этом контексте будет правильным говорить о том, что профилактика – это самостоятельная форма обеспечения права в рамках правоохранительного блока.

Под профилактикой понимается совокупность государственных и общественных мер, имеющих целью устранение и нейтрализацию причин и условий, способствующих совершению правонарушений<sup>2</sup>. Объектом профилактического воздействия должны быть не только сами по себе причины противоправных процессов как нечто уже заданное, а более глубокие процессы, в которых они зарождаются<sup>3</sup>.

Охрана прав и свобод человека – это совокупность мер политического, экономического, правового характера, обеспечивающих нормальный ход реализации прав, и одновременно ограждающих личность, ее права и свободы от отрицательного воздействия негативных факторов социальной среды.

Говоря о соотношении охраны и профилактики, можно отметить несколько существенных отличий:

1. Если охрана направлена на создание комфортных условий деятельности индивидов путем предотвращения нарушений права, то профилактика – на выявление и устранение причин и условий совершения правонарушений<sup>4</sup>.

2. Охранительные мероприятия проводятся постоянно без вмешательства в дела управомоченных. Сфера действия охранительных мер направлена на граждан, ведущих себя правомерно. В то время как объектом профилактики является значительное количество лиц с противоправным поведением, а также лица с повышенной виктимностью. Причем работа с ними проводится как до нарушений права, так и после, для профилактики подобных нарушений в будущем<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Сим А.В. Функция охраны прав и свобод личности в современном Российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 40.

<sup>2</sup> Шафиров В.М. Обеспечение права: человекоцентристский подход. Красноярск: ЮИ КрасГУ, АНО «РУМЦ ЮО», 2005. С. 88.

<sup>3</sup> Миндагулов А.Х. Организация управления в сфере профилактики преступлений. М., 1990. С. 105.

<sup>4</sup> Ростовицков И.В. Обеспечение прав и свобод личности в СССР. Вопросы теории. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1988. С. 66.

<sup>5</sup> Малков В.Д. Теоретические, правовые и организационные проблемы деятельности органов внутренних дел по предупреждению и профилактике преступлений и иных правонарушений // Общество и право. 2008. № 3. С. 178.

3. Охрана и профилактика реализуются в различных формах и имеют собственные меры. Специфические формы охраны: контроль и надзор, самоохрана, а также проведение иных мероприятий, направленных непосредственно на охрану прав. Формы и меры профилактики зависят от ее вида: криминологические и индивидуальные. Основными мерами профилактики являются: мониторинг, криминологическая экспертиза, профилактическая беседа, постановка на профилактический учет<sup>1</sup>.

Данные отличия показывают, что охрана и профилактика – различные правовые явления, которые хоть часто и существуют параллельно, но имеют различную сферу действия, а значит, их не следует смешивать ни в правоприменительной деятельности, ни в законодательстве.

### **ПРОБЛЕМА ИСТИННОСТИ НОРМ ПРАВА: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ**

**В.В. Тихонова**

Исследование проблемы юридических норм, имеющей особое научное и практическое значение в правоведении, включает разные аспекты, обусловленные задачами конкретного этапа развития науки и практики. Так, на рубеже 70–80-х гг. XX в. в связи с актуализацией задач повышения эффективности правового регулирования получает развитие относительно новая проблема – проблема истинности норм права. Различные оценки значимости данной проблемы, понимания категории «истина» применительно к праву в целом, нормам права в частности привели к существованию трёх основных подходов.

Характерной чертой первого подхода является то, что большинство учёных, исследуя признаки, сущность, виды норм права, оставляет за рамками своих исследований проблему их истинности. При этом лишь некоторые авторы отрицают истинностный подход к нормам права. Так, например, Н.Г. Романенко в диссертации, посвящённой проблеме истинности норм советского права отмечает, что

---

<sup>1</sup> Малков В.Д. Теоретические, правовые и организационные проблемы... С. 179.

«право не отражает объективную реальность, а обуславливается ею», не давая убедительного объяснения, в чём различие<sup>1</sup>.

В отличие от этого вывода большинство представителей этого подхода отмечает, что норма права представляет собой единство объективного и субъективного, где объективный фактор проявляется в отражении закономерностей развития определённых отношений, а субъективный – в реакции государства на эти закономерности<sup>2</sup>. На наш взгляд, именно эти оценки свидетельствуют о приближении к выводам об истинности норм права.

Представители второго подхода, названного дифференцированным, считают, что только некоторые виды норм права могут быть рассмотрены с точки зрения истинности: нормы – задачи, цели, принципы, дефиниции, в то время как предписывающие нормы отражают интересы и волю правотворческого органа<sup>3</sup>.

Убедительной и оправданной представляется критика дифференцированного подхода в работах Е.А. Лукашевой, В.П. Казимирчука, В.М. Баранова и других учёных, которые утверждают, что категория истины – центральная категория логики и гносеологии – не может применяться избирательно. Логико-гносеологическая природа норм права едина и не зависит от вида норм.

В рамках этого подхода истинность нормы права рассматривается как свойство нормы, которое выражает меру способности её содержания служить отражением тех жизненных ситуаций, которые нуждаются в правовом опосредовании<sup>4</sup>.

Развёрнутое и, на наш взгляд, убедительное обоснование этой позиции даёт Е.А. Лукашева.

При решении вопроса о применении критерия истинности надо исходить из всего комплекса характеристик нормы, которая всегда выражает оценку социальной реальности, общественных отношений и ситуаций, подлежащих правовому воздействию; в содержании нормы всегда диалектически сочетается сущее и должное. Вместе с тем включение нормы в нормативно-правовой акт не всегда свидетельствует об её истинности, поскольку возможно неточное и неполное познание объективной реальности, утрата нормой этого свойства в связи с динамично развивающимися общественными от-

---

<sup>1</sup> Цит. по: Нормы советского права. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. С. 121.

<sup>2</sup> Кулапов В.Л., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2009. С. 201.

<sup>3</sup> Черданцев Л.Ф. Специфика правового отражения // Правоведение. 1973. № 2. С. 10.

<sup>4</sup> Нормы советского права. 1987. С. 119–121.

ношениями. Истинность нормы подтверждается либо опровергается практикой<sup>1</sup>.

Дальнейшая разработка проблемы истинности норм права предполагает, прежде всего, выявление тех условий, которые приводят к максимально полному и точному отражению в нормах социальных реалий и потребностей общественного развития, что является важнейшим условием эффективности правового регулирования и способствует совершенствованию правовой основы организации и функционирования государственной структуры.

## **ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А.А. Трынченков**

Все проблемы, которые возникают в ходе реализации мероприятий по предотвращению коррупции в системе государственной гражданской службы, условно можно поделить на две группы: 1) возникающие в ходе этого процесса, и 2) порождаемые этим процессом.

В первой группе особо стоит отметить проблему определения коррупции как понятия. На сей счёт нет единства мнений. Нельзя признать удачным определение, данное в ст. 1 Федерального закона №273-ФЗ от 25.12.2008 г. «О противодействии коррупции». Казуистичное перечисление составов преступлений, равно как неопределённое указание на «иные деяния», не позволяют определить предмет противодействия. Представляется более уместным дать общее определение, отражающее сущностные особенности рассматриваемого явления. Так, применительно к государственной гражданской службе РФ можно предложить понимать коррупцию как совершение государственным гражданским служащим деяния (действия или бездействия) с использованием своего должностного положения (именно положения, а не только лишь полномочий), направленного на получение благ (материальных или нематериальных) как самим этим лицом, так и любыми третьими лицами в обход установленных пра-

---

<sup>1</sup> Лукашева Е.А. Право, мораль, личность. М., 1986. С. 37–40.

вил (что может быть как связано с нарушением действующего законодательства, так и, что важно, не противоречить ему) и причиняющего при этом вред общественным отношениям.

Не менее важно отметить и то обстоятельство, что, используя лучший опыт других стран, в России введены многие механизмы предотвращения коррупции, такие как: определение перечня коррупционных действий и коррупционно опасных должностей, установление целого ряда запретов и требований для государственных служащих, применение института конфликта интересов, организационно-правовые способы (такие как «система одного окна», многофункциональные центры, электронное межведомственное взаимодействие, снижение административных барьеров и т.д.), активно проводится антикоррупционная экспертиза, а результаты по-прежнему неутешительные. Почему?

Можно предположить, потому, что все указанные мероприятия направлены, прежде всего, на предотвращение деловой коррупции, а мелкая бытовая коррупция и, тем более, коррупция политическая остаются вне сферы предпринимаемых мер. Вместе с тем именно бытовая коррупция, в силу своей массовости и распространённости в России, значительным образом снижает рейтинги Российской Федерации по «восприятию коррупции». А политическая коррупция не только снижает эти рейтинги, но ещё и отпугивает крупный иностранный бизнес, инвесторов от нашей страны и шокирует собственное население своими воистину колоссальными масштабами.

В документах, нормативно определяющих в настоящее время направления и мероприятия по предотвращению коррупции в Российской Федерации, предусмотрена выработка негативного отношения в обществе к любым коррупционным проявлениям. И это очень важное направление, поскольку отражает понимание власти, что больно всё российское общество, а не отдельные его слои.

С другой стороны, чтобы добиться неприятия обществом коррупции, мало просто проводить разъяснительные и обучающие мероприятия. Необходимо, чтобы борьба с коррупцией не была избирательной, чтобы «неотвратимость ответственности» за коррупционные правонарушения являлась одинаковой и для мелкого клерка, берущего взятку, и для любого высшего должностного лица, замешанного в коррупционном скандале. Иначе есть риск добиться прямо противоположной реакции общества. Поэтому следует в кратчайшие сроки чётко определить в специальном нормативно-

правовом акте механизмы привлечения к ответственности таких лиц. В том числе, возможно, следует создать специальный орган по выявлению замешанных в коррупции высокопоставленных чиновников и привлечению их за это к ответственности, предусмотреть лишение их неприкосновенности разного рода, обеспечить невозможность оказания ими давления на лиц, расследующих подобные деяния, свидетелей и т.п.

Равно как ответственность высокопоставленного чиновника за коррупцию не должна быть реакцией властей на его политическую деятельность. Следует признать, что это очень удобный механизм контроля лояльности, но с точки зрения общества он абсолютно неприемлем и влечёт недоверие ко всем прочим антикоррупционным мероприятиям, проводимым властями.

Что касается проблем, порождаемых самой борьбой с коррупцией, то и их немало!

В частности, не секрет, что сами антикоррупционные мероприятия и ужесточение наказаний за коррупционные правонарушения, приводят к таким последствиям, как усиление латентности нарушений данного вида; рост вовлечённости (круговая порука) и, таким образом, увеличение коррупции в перспективе; увеличение коррупционных гонимых (плата за риск).

Во-вторых, борьба с коррупцией в краткосрочной перспективе снижает деловую активность – люди, привыкшие решать вопросы «через кошелёк», не способны быстро приспособиться к новым условиям, а чиновники, лишённые «стимула рублём», не спешат в реализации многих проектов. Наконец, многие организационные мероприятия по противодействию коррупции объективно делают госаппарат неповоротливым (вспомнить хотя бы закон о госзакупках) и лишённым возможности решать определённые задачи.

В-третьих, нельзя начать борьбу с коррупцией, не признав наличие этой проблемы. Очевидно и то, что снижение и так невысокого в обществе авторитета государственной службы не способствует привлечению кадров.

В-четвёртых, борьба с коррупцией – дело дорогостоящее. Это и прямые затраты, связанные с реализацией мероприятий, и те дополнительные расходы, которые должны понести бюджеты соответствующих уровней в целях повышения зарплаты государственных и муниципальных служащих. В паспорте программы реформирования

государственной службы ещё в 2003 г. отмечалось, что заработная плата государственных служащих в разы отличается от зарплаты лиц, выполняющих аналогичные функции в частной сфере. При одновременном росте числа служащих рост их заработной платы означает только одно – существенный рост расходов на содержание аппарата. Если же и дальше не решать вопрос о соответствии денежного содержания государственных служащих вознаграждению лиц в сфере бизнеса, то не приходится рассчитывать не только на повышение квалификации кадров в сфере госслужбы, но и на снижение коррупции. Факт, доказанный временем и опытом разных стран, состоит в том, что эффективное и честное государственное управление не может стоить дешево. Но и налогоплательщики не готовы тратить больше денег на содержание аппарата государственного управления. Возможно повышение зарплаты чиновников за счёт сокращения их численности. Однако сокращение возможно только при наличии вариантов трудоустройства высвобождаемых государственных и муниципальных служащих. Создать такое количество рабочих мест в реальном секторе экономики и осуществить переподготовку кадров такого масштаба не так просто. В результате, проблема повышения заработной платы служащим и обеспечения её конкурентоспособности с частной сферой не решена до сих пор. Более того, вопрос не ограничивается собственно зарплатой. Не менее важными являются пенсионное обеспечение и предоставление социальных льгот и гарантий того уровня, когда чиновник боялся бы потерять их в связи с совершением коррупционного правонарушения и сопутствующего этому увольнению. А это снова дополнительные расходы бюджетов.

Все эти обстоятельства нужно учитывать, формируя политику и организуя практическую работу по противодействию коррупции.

## **К ВОПРОСУ О МЕСТЕ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ**

**А.А. Чендырев**

Целью настоящей публикации является обозначение проблемного поля исследования в рамках науки теории государства и права. Проанализировав научные изыскания, предметом которых является теория правового регулирования, мнения ученых-правоведов, автор

приходит к выводу о концептуальном изменении самого подхода к структуре правового регулирования; констатирует вывод о трансформации устоявшейся и являющейся хрестоматийной формуле правоприменительного процесса «общественные отношения – норма права – правоотношение».

Суть подобных изменений заключается в рассмотрении указанного механизма именно как правового и, соответственно, требующего своей качественной трактовки с позиций человекоцентристского подхода к определению сущности и предназначения права в системе регуляторов общественных отношений. Так, к примеру, отмечается, что норма права является отнюдь не единственным слагаемым в указанной выше формуле, напротив, определение понятия права лишь как системы норм представляется узким. Право, таким образом, как нормативная система не сводится к нормам или к их системе, юридическая норма есть лишь одно из ее проявлений, один из носителей важнейших свойств права.

Сказанное напрямую выводится из анализа вопроса о предназначении норм права. Отметим в качестве примера позицию, высказанную С.С. Алексеевым: «Юридические нормы – это нормативные основания, единые формально фиксируемые нормативно-государственные критерии правомерного поведения, определяющие простор юридически допустимого и юридически защищенного поведения (дозволения) и пределы такого поведения (запреты). В этом значении назначение права заключается не в том, чтобы «предписывать» поведение людей, а главным образом, в том, чтобы устанавливать и обеспечивать границы поведения, которое строится на началах свободы и самостоятельности субъектов общественных отношений»<sup>1</sup>.

Таким образом, юридические нормы составляют каркас, основу системы упорядочивающего воздействия на систему. В этой связи не стоит забывать о таких элементах, которые прямо не могут быть отождествлены с категорией нормы юридической – принципы, цели, презумпции. Выделение и полноценное применение иных средств правового воздействия оживляет процесс правового регулирования, делая его наиболее приближенным к фактически складывающимся общественным отношениям.

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 308–712.

В свете изложенного особую значимость приобретает вопрос о месте саморегулирования в механизме правового воздействия. Представляется, что саморегулирование является собой универсальный метод регулирования общественных отношений, суть которого проявляется в возможности свободного и независимого выбора иницирующим участником общественных отношений определенных средств и способов правового регулирования. При этом саморегулирование представляет собой категорию правовую, предполагающую расстановку акцентов и децентрализации регулирующего воздействия права. Саморегулирование, таким образом, является непременным этапом реализации механизма правового воздействия, более того, указанная категория возлагает на право и дополнительные аксиологические требования, суть которых состоит в обеспечении участников общественных отношений как можно более богатым и содержательным инструментарием правовых средств.

**СОДЕРЖАНИЕ И ЗНАЧЕНИЕ  
САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА  
В РОССИЙСКОЙ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАУКЕ  
НАЧАЛА XX в.**

**Е.А. Шушарина**

Проблемы контрольной и надзорной деятельности органов государственного управления как средств повышения эффективности управленческой деятельности, обеспечения законности и правопорядка в государстве в административно-правовой науке России начала XX в. не получили должного рассмотрения в силу уровня развития государственно-правовых институтов и методов научных исследований: широко применялся умозрительный, описательный, социологический методы; в большинстве случаев авторами решался вопрос, каковы должны быть принимаемые государством меры, чтобы быть благотворными, оценивалась целесообразность тех или иных мероприятий, сравнительно-исторически излагалось законодательство различных государств, отсутствовал юридический анализ таких важнейших категорий, как принуждение и предупреждение, функции и компетенция, правовая и организационная формы госу-

дарственного управления, общая направленность исследований не имела юридического характера.

Контроль в административно-правовых теориях рассматривался как часть внутриорганизационной деятельности, способствующей построению системы полицейских органов, не имеющей «выхода» на граждан, учреждения и предприятия, находящихся за рамками аппарата государственного управления, так как внешние контрольные полномочия органов государственного управления в отношении этих субъектов поглощаются принудительной полицейской деятельностью, являются неотъемлемой ее частью.

Полицейский надзор понимался главным образом как средство предупреждения и пресечения преступлений и правонарушений политически неблагонадежными лицами в области полиции безопасности (наряду с лишением вида на жительство, требованием явки и приводом, полицейским арестом, высылкой и ссылкой), допускался в отношении разных категорий субъектов, не был определен сам порядок надзора и открывался, таким образом, широкий простор для усмотрения полицейских органов.

Способы выявления закономерностей российского государственного управления и их изучения административно-правовой наукой в полной мере проявлялись и в сфере обеспечения здоровья населения.

В период всепроникающей регламентации абсолютного государства во все сферы жизни общества, в медико-полицейских уставах содержалась масса предписаний и распоряжений относительно одежды, умеренности в потреблении, охраны здоровья новорожденных (например, предписывалось, чтобы матери и няньки не клали с собой спать детей, не достигших двух лет, во избежание их удушения).

Такие предписания носили полицейский принудительный характер, не достигали своей цели и в большинстве случаев оставались на бумаге. Но довольно много было и таких распоряжений, которые действительно способствовали сохранению и укреплению здоровья населения: об устройстве жилищ, содержании в чистоте улиц, водных источников и сооружений.

Государственная деятельность в сфере здравоохранения имела главным образом медицинскую направленность, была ориентирована на лечение, восстановление здоровья, а не профилактику. Но в то же время важным достижением административно-правовой науки и

практики рассматриваемого периода является признание деятельности медицинского персонала служебной, т.е. такой, которая находится под контролем и руководством правительства и является частью полицейской деятельности.

После прихода к власти большевиков административное право как отрасль правоведения оказалось в трудном положении и дважды (в 1917 и в 1928 гг.) исключалось из университетских программ в связи с противоречием самой сущности советского строя, прослеживающейся связью с полицейским правом. Результатом этого была утрата преемственности между дореволюционным административно-правовым мышлением и новым, советским, которое развивалось с конца 30-х годов после восстановления административного права в учебных программах.

Но вопросы организации и проведения мероприятий, направленных на решение проблем обеспечения здоровья населения, не утратили своей актуальности, они приобретают первостепенный характер, определяющий дальнейшую судьбу советского государства.

Первая мировая война, интервенция, гражданская война и вызванные ими разруха, голод, сыпной тиф и другие инфекционные болезни объективно обусловили рождение санэпидслужбы как службы противоэпидемической, что и было отражено в законодательстве.

## **ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

**Е.С. Щербакова**

В литературе отмечается, что правопорядок как состояние правовой упорядоченности общественной жизни, как материализованный режим законности выступает одним из важнейших условий самосохранения российского общества, инструментом преодоления негативных тенденций.

Правопорядок не существует произвольно, он выступает как относительно самостоятельный элемент всего социального пространства, отражает качественное состояние государственно-правовой жизни общества.

Следовательно, на его стабильность не могут не оказывать влияние процессы реформирования российской государственности, а также общие процессы глобализации и формирование глобального правопорядка. По мнению многих учёных, последний более совершенен, чем национальный<sup>1</sup>. Одной из закономерностей развития права в условиях глобализации является углубление взаимодействия международного и внутригосударственного права. Однако следует отметить, что механическое заимствование западного опыта правового регулирования (который часто служит определяющим вектором развития российской государственности) размывает границы российской самобытности, её национальные духовно-культурные традиции. В этой связи В.Д. Зорькин заметил, что роль права и состоит в том, чтобы найти гармоничное сочетание национальных и глобальных интересов при очевидной необходимости отстаивать в законодательстве новые специфические национальные интересы, которые соответствуют закреплённым в Конституции коренным национальным интересам<sup>2</sup>.

По нашему мнению, основой формирования новой концепции правопорядка РФ должно стать понимание права как национального достояния, берущего истоки в исторически традиционных духовных ценностях русской культуры. В.В. Сорокин отмечает, что, «говоря о возрождении России, нельзя упустить важнейший для России вопрос – восстановление и укрепление Права. А это предполагает реставрацию исторических духовно-нравственных основ права – Православной веры и традиционной нравственности русского народа»<sup>3</sup>.

Наличие совершенных с точки зрения законодательной техники нормативно-правовых актов оказывается бесполезным при кризисе духовности, потере жизненно важных ориентиров, упадке морали. И подчас «простые» регуляторы – традиционные, нравственные – оказываются более действенными. Новый правопорядок должен формироваться на основе идей справедливости, морали, укоренения в сознании россиян чувства патриотизма, традиционной нравствен-

---

<sup>1</sup> Мовчан А.П. Международный правовой порядок. М., 1996; Нерсесянц В.С. Процессы универсализации права и государства в глобализующемся мире // Государство и право. 2005. №5. С. 38.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Прецедентный характер решений Конституционного суда Российской Федерации // Российская юстиция. 2004. № 12. С. 8.

<sup>3</sup> Сорокин В.В. Юридическая глобалистика. Новосибирск, 2010. С. 509.

ности, чувства долга и чести, т.е. должен иметь ценностные и нравственные основания. Невозможно беспрекословное подчинение букве закона без опоры на эти фундаментальные категории.

Весьма проблематичным является и внедрение в России международных положений о правах человека, отстаивание которых является не характерным для россиянина, так как в силу исторических, ментальных особенностей для России характерно доминирование коллективных интересов над частными. Идеология естественных неотчуждаемых прав человека, свобода и формальное равенство субъектов как базовые принципы правового регулирования, презумпция связанности государства правом не являются порождением российской социальной практики. Более того, они не восприняты массовым и профессиональным правосознанием.

Следовательно, зарубежный юридический опыт должен применяться в России взвешенно, необходимо обеспечение разумного сочетания международных и национальных интересов и учёт национальных, культурных, религиозных особенностей российского государства.

## КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

---

### К ВОПРОСУ ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

**А.М. Барнашов**

Основу права Европейского союза составляют его общие принципы, присущие правовым системам государств-членов и пронизывающие собой всю правовую материю этого уникального интеграционного образования, придавая ей логичность и комплексность, обеспечивая согласованность и взаимодействие норм, их общеобязательность и эффективность.

Согласно ст. 6 учредительного договора Европейский союз основан на принципах свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, а также принципе правового государства (или верховенства права: rule of law). Под общими принципами права ЕС понимаются основные права и свободы в том виде как они закреплены в Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и как они вытекают из общих демократических конституционных традиций государств-членов. При этом важно отметить, что Европейский союз присоединился к Европейской Конвенции о защите основных прав и свобод человека в качестве коллективного члена. Все нормативно-правовые акты, принимаемые институтами ЕС, не должны противоречить общим принципам права, иначе они подлежат безусловному аннулированию судами Европейского союза (См.: *Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: учебник / Рук. авт. кол. и отв. ред. Л.М. Энтин. 3-е изд., пересм. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 125–126).*

Выявляя и анализируя общие принципы правовой системы Евросоюза, Суд Европейских сообществ (теперь в соответствии с Лиссабонским договором о реформе ЕС 2007 г. он получил название «Суд Европейского союза») в целом ряде своих решений исходил из того,

что они, будучи разновидностью «общих принципов права, признанных цивилизованными нациями», о которых говорится, в частности, в п. «с» ст. 38-й Статута Международного суда ООН, обладают наряду со своими специфическими особенностями также общеродовыми признаками и чертами, свойственными любому виду или категории, принципов права, независимо от того, в каких правовых системах они проявляются и в каких формах они осуществляются. Общие принципы права активно используются в судебной практике ЕС для решения вопросов по аналогии права в случае обнаружения пробелов в правовом регулировании. На их основе осуществляется толкование действующих европейских правовых норм для определения их соответствия или несоответствия учредительным документам ЕС (*Hanlon J. European Community Law. L., 2003. P. 75–79*).

Суд ЕС в ряде своих решений признавал в качестве общих принципов права как материально-правовые, так и процессуальные императивы. В числе первых можно назвать принцип пропорциональности (соразмерности), требующий, чтобы любые действия и решения публичных властей строго соответствовали поставленной перед ними цели и не шли дальше ее, в том числе при наложении санкций (ответственность должна быть соразмерной тяжести правонарушения) (См.: *Право Европейского союза: учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт; Высшее образование, 2010. С. 136–138*). Ныне этот принцип закреплен в качестве принципа деятельности Европейского союза в его учредительном договоре. Это относится и к принципу равенства. Так, в соответствии со ст. 9 Договора о Европейском союзе в редакции Лиссабонского договора 2007 г. «во всей своей деятельности Союз соблюдает принцип равенства своих граждан, которые пользуются одинаковым вниманием со стороны его институтов, органов и учреждений».

Каждый гражданин Союза имеет право на свободное передвижение и постоянное проживание на территории государств-членов, обеспечивается равенство в правах, обязанностях, гарантиях и мерах ответственности. В качестве процессуальных принципов признаются: свободный доступ к правосудию; публичность судебной деятельности; право на юридическую помощь; на конфиденциальность информации, полученной адвокатом или представителем; «право быть заслушанным» и «право на выражение собственного мнения» при рассмотрении дела в отношении лица судебным или административ-

ным органом и др. В настоящее время многие из этих принципов включены в Европейскую социальную хартию в ее пересмотренном варианте от 3 мая 1996 г.

Общие принципы права играют важную роль в процессе углубления европейской интеграции, в сфере гармонизации правового массива Европейского союза, сочетающего в себе элементы романо-германской и англосаксонской правовых семей, а также в сближении норм общеевропейского и национального права государств – членов Европейского союза (См.: *Марченко М.Н., Дерябина Е.М.* Право Европейского союза. Вопросы истории и теории. М.: Проспект, 2010. С. 192–193, 218). Учредительными документами ЕС предусмотрено, что в случае серьезного и систематического нарушения принципов свободы, демократии, уважения прав человека и основных свобод, верховенства права Совет Европейского союза и согласия Европейского парламента может привлечь соответствующее государство к ответственности в форме «приостановления определенных прав», вытекающих из членства государства в ЕС (например, права голоса представителей страны в отдельных органах Союза или права на получение дотаций из бюджета Евросоюза. Могут быть применены и другие санкции (См.: *Право Европейского союза / Под ред. С.Ю. Кашкина.* С. 139).

Таким образом, общие принципы права, воплощая в себе демократические и гуманистические традиции, утверждая европейские и общечеловеческие ценности, взаимодействуя с другими нормативными источниками в процессе их применения в судебной практике, оказывают реальное воздействие на различные сферы общественных отношений как Европейского союза, так и многих стран мира.

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**С.А. Татаринов**

Необходимость повышения эффективности работы Конституционного суда Российской Федерации как специализированного органа правовой охраны Конституции РФ предполагает постепенную мо-

дернизацию организации и деятельности указанного государственного органа, направленную на упорядочение порядка его формирования, структуры, полномочий и процедуры осуществления конституционного судопроизводства, а также механизма принятия и исполнения вынесенных им итоговых решений. Прежде всего, важное значение для дальнейшей регламентации конституционного правосудия статуса Конституционного суда имеет четкое закрепление в Федеральном конституционном законе «О Конституционном суде Российской Федерации» целей и задач, вытекающих из особенностей природы названного Суда. К сожалению, Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» 1994 г. в отличие от прежнего Закона РСФСР «О Конституционном суде РСФСР» 1991 г. (ст. 2)<sup>1</sup> не сохранил специальной статьи, посвященной характеристике целей и задач Конституционного суда и лишь в самом общем виде определяет цели, поставленные перед ним. Между тем в качестве таких главных задач, возложенных на Конституционный суд РФ, можно обозначить следующие: 1. Гарантирование реализации и защиты норм Конституции РФ в российском обществе и государстве. 2. Обеспечение высшей юридической силы Конституции РФ внутри иерархии нормативно-правовых актов и в рамках системы российского законодательства. 3. Способствование соблюдению общепризнанных принципов и норм международного права, являющихся составной частью российской правовой системы во внутригосударственном законодательстве. 4. Обеспечение конституционности в сфере правотворчества, судебной и иной правоприменительной деятельности. 5. Выяснение и разъяснение смысла и содержания отдельных положений Конституции РФ путем их толкования.

Еще одним перспективным направлением совершенствования организации и деятельности Конституционного суда как органа конституционной юстиции в будущем служит изменение порядка его формирования, подразумевающего равное участие в назначении судей Конституционного суда РФ всех трех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной и судебной. Как следствие необходимо констатировать то, что действующая в настоящее время процедура комплектования Конституционного суда (ч. 1

---

<sup>1</sup> См.: Закон РСФСР от 6 мая 1991 г. «О Конституционном суде РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 19. Ст. 621.

ст. 128 Конституции РФ), предусматривающая участие в назначении судей Президента РФ не полностью отвечает принципу разделения властей и предоставляет ему значительные прерогативы по внесению кандидатур членов Конституционного суда РФ для назначения в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, руководствуясь собственными политическими интересами. Более того, установление новой юридической процедуры назначения Председателя Конституционного суда и его заместителей (в том числе возможность переназначения Председателя фактически на неограниченный срок) по представлению Президента Российской Федерации<sup>1</sup> чрезмерно расширяет полномочия главы государства по формированию руководящего состава органа конституционного правосудия и может привести на практике к ограничению самостоятельности и независимости Конституционного суда РФ в ходе осуществления судебного конституционного контроля<sup>2</sup>. В этой связи представляется интересным предложение Н.В. Витрука, выдвинутое с опорой на опыт ряда зарубежных стран (Болгария, Грузия, Испания, Италия, Молдова, Перу, Украина) о целесообразности корректировки способа комплектования Конституционного суда на паритетных началах всеми ветвями государственной власти, предполагающего предоставление права вносить представления в Совет Федерации о назначении судей Конституционного суда РФ дополнительно Государственной думе РФ, Верховному Суду РФ и Высшему арбитражному суду РФ либо на их совместном пленарном заседании по рекомендации Съезда судей РФ, но при сохранении круга уполномоченных субъектов-инициаторов, имеющих право подавать предложения по кандидатурам судей<sup>3</sup>. Аналогично нуждается в восстановлении прежняя демократическая процедура выборов Председателя Конституционного суда и его заместителей из самого состава судей, позволяющая пре-

---

<sup>1</sup> См.: *Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации»»* (ч. 5 ст. 23) от 3 ноября 2010 г. № 7 ФКЗ // СЗ РФ. 2010. № 45. Ст. 5742.

<sup>2</sup> См.: *Авакьян С.А.* Конституционный суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 6; *Витрук Н.В.* Новое в конституционном судопроизводстве (к вступлению в силу Федерального конституционного закона от 3 ноября 2010 г.) // Российское правосудие. 2011. № 3. С. 10.

<sup>3</sup> См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: Инфра-М., 2010. С. 190, 196.

дотвратить политизацию деятельности и нарушение принципа равенства прав судей, а также обеспечить периодическую сменяемость и ответственность руководителей Суда перед остальной коллегией судей. Именно такой порядок формирования состава Конституционного суда РФ должен в максимальной степени соответствовать его высокому кадровому потенциалу, состоящему из признанных специалистов-юристов высшей квалификации, учитывающий представительство различных научных школ и направлений, соотношение университетских профессоров и карьерных судей и в целом будет способствовать повышению эффективности работы и укрепления статуса Конституционного суда<sup>1</sup>.

## **ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

**А.М. Кальяк**

Обновление законодательства, произошедшее за последние годы, позволяет говорить о неоднозначных тенденциях в данной сфере. Так, в феврале 2007 г. Верховным Судом РФ в Парламент РФ был внесен законопроект, дополняющий ст. 392 ГПК РФ следующим основанием пересмотра судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам: признание *постановлением* Конституционного суда РФ (далее – Суд) закона, примененного в деле, не соответствующим Конституции РФ<sup>2</sup>. В случае принятия такое предложение ограничивало бы пересмотр решений, основанных на неконституционных положениях, если бы Суд принимал какой-либо иной акт, а не постановление, что допускается другими процессуальными кодексами. Например, согласно п. 3 ч. 3 ст. 311 АПК РФ основанием пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам является признание Судом не соответствующим Конституции РФ закона, примененного арбитражным судом в конкретном деле, в связи с принятием

---

<sup>1</sup> См.: *Витрук Н.В.* Указ. соч. С. 189–190.

<sup>2</sup> *Статья 1* Проекта ФЗ №393115-4 «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

решения<sup>1</sup>, по которому заявитель обращался в Суд. Однако вариант, принятый законодателем в окончательной редакции, указывает на признание Судом не соответствующим Конституции РФ закона, примененного в конкретном деле (без указания на какой-либо вид решения).

Другая проблема. Суд зачастую принимает решения о признании положений соответствующими Конституции РФ в определенном смысле, что должно влечь пересмотр дел заявителей<sup>2</sup>. Но, как указано выше, пересмотр дел заявителей процессуальные кодексы предусматривают, если нормативный правовой акт был признан *несоответствующим* Конституции РФ. Здесь уместно вспомнить, что Суд в своих решениях указывал, что право на судебную защиту не может реализовываться путем произвольного выбора процедур. Они устанавливаются федеральным законодательством<sup>3</sup>. Однако неучёт того обстоятельства, что в своей деятельности общие и арбитражные суды в первую очередь руководствуются ГПК РФ, АПК РФ, УПК РФ, приводит к тому, что такие решения Суда имеют малую вероятность надлежащего и своевременного исполнения.

Обозначенная проблема связана и с возможностью придания обратной силы решениям Суда о признании нормативных правовых актов несоответствующими Конституции РФ. Как считает О.А. Вагин, Суд, «выступая в качестве негативного законодателя, отменяя норму, тем самым придает своему решению обратную силу исходя из статьи 54 Конституции». Решение Суда «имеет обратную силу тогда, когда признанные им нормы неконституционны, устраняет либо смягчает ответственность, исходя из прямого действия статьи 54 Конституции»<sup>4</sup>. Представляется, что это слишком широкое ис-

---

<sup>1</sup> То есть с учетом ст. 71 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации», и постановления, и определения.

<sup>2</sup> Согласно п. 3.4 мотивировочной части Постановления Суда от 26.02.2010 №4-П отсутствие непосредственно в ГПК РФ такого основания для пересмотра дела, как выявление Судом конституционно-правового смысла нормы, который ранее в процессе правоприменения ей не придавался, не может служить поводом для отказа в пересмотре судебных постановлений (см.: СЗ РФ. 2010. №11. Ст. 1255).

<sup>3</sup> Пункт 2 мотивировочной части Определения Суда от 21.12.2004 №409-О (документ официально не опубликован. См.: СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>4</sup> Научно-практическая конференция по мониторингу законодательства и правоприменения. Заседание секции № 2. «Реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации». 25.06.2010 г., Санкт-Петербург: Стенограмма. С. 17, 18 // [council.gov.ru/kom\\_home/c\\_lawmonitoring/files/attachments/file\\_338.doc](http://council.gov.ru/kom_home/c_lawmonitoring/files/attachments/file_338.doc)

толкование положений Конституции РФ, которые направлены на определение правовых последствия смягчения или устранения ответственности законодателем. В решениях же Суда подобные вопросы практически не затрагиваются, и Суд в отличие от законодателя может признать то или иное положение неконституционным, но не может смягчать его.

## **ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ОБ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

**Н.А. Кандрина**

В отечественной теории и практике нет однозначного ответа на вопрос о юридической природе и силе правовых позиций Конституционного суда РФ. На наш взгляд, более аргументирована точка зрения, высказанная профессорами Н.В. Витруком, В.В. Невинским, Б.А. Страшуним и другими авторами, согласно которой правовые позиции, содержащиеся в постановлениях и определениях Конституционного суда РФ, могут выступать при определенных обстоятельствах в качестве самостоятельного источника конституционного права и одного из системообразующих звеньев российского конституционного законодательства<sup>1</sup>.

Правовые позиции Конституционного суда РФ занимают особое место в системе конституционного регулирования государственной власти вообще и исполнительной власти в частности. Применительно к нашему случаю, они касаются определения пределов самостоятельности исполнительной власти в системе разделения властей, системы и структуры федеральных органов исполнительной власти,

---

<sup>1</sup> *Конституционное право: восточно-европейское обозрение*. 1999. № 3. С. 95, 99; *Невинский В.В.* Конституционная ответственность и решения Конституционного суда Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ решений Конституционного суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Материалы Всероссийского совещания, (Москва, 22 марта 2001 г.) / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой и С.А. Андреева. М., 2001. С. 169–170; *Страшун Б.А.* Решения Конституционного суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван, 2001. Вып. 4(14); 2002. Вып. 1(15).

их взаимодействия с органами государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления и др.

Представляется, что правовые позиции Конституционного суда определяют государственную власть как систему органов государства, а также как совокупность полномочий. Судом установлено, что самостоятельное функционирование всех ветвей государственной власти и одновременно – их взаимодействие предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которые исключают возможность концентрации власти у одной из них. Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции действуют независимо друг от друга<sup>1</sup>. Такой подход находит дальнейшее применение при определении Конституционным судом понятий системы и структуры федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>, следовательно, и федеральной исполнительной власти.

Обосновывая правовую позицию о том, что федеральный законодатель вправе предусмотреть возможность согласования с законодательным (представительным) органом субъекта РФ назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, Конституционный суд исходил в первую очередь из конституционного понятия единой системы исполнительной власти в РФ (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ)<sup>3</sup>.

Правовые позиции Конституционного суда, касающиеся обязательного наличия в структуре органов местного самоуправления не только представительного органа, но и исполнительно-распорядительного органа (местной администрации), и главы муниципального образования<sup>4</sup>, свидетельствуют о формировании новой модели организации местного самоуправления в России, которая наряду с организацией государственного управления является элементом общей модели организации жизнеобеспечения населения в государстве.

Таким образом, правовые позиции Конституционного суда РФ как источника конституционного регулирования системы исполнительной власти в России включают правовое регулирование системы

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. №4. Ст. 409.

<sup>2</sup> Там же. 1999. № 6. Ст. 866.

<sup>3</sup> Там же, 2000. №25. Ст. 2228.

<sup>4</sup> Вестник Конституционного суда РФ. 2009 № 5; СЗ РФ. 2011. №22. Ст. 3239.

и структуры федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, а также исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований.

## **ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ПРОБЛЕМАМ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

**С.И. Маркодеева**

Исследование конституционных механизмов реализации и защиты имущественных прав юридических лиц предполагает освещение вопросов налогообложения, поскольку налог представляет собой безвозмездное и не связанное с добровольным волеизъявлением лица изъятие части его имущества; организации являются основными плательщиками налогов и сборов – как по видам налоговых обязательств, так и по объему платежей. Поэтому обширная практика Конституционного суда РФ в сфере налогообложения выработана преимущественно в связи с обращениями юридических лиц и ее можно разделить на решения, вынесенные до принятия Налогового кодекса РФ, и решения, принятые в связи с обжалованием его положений. Правовые позиции первого периода разрабатывались в условиях бессистемности и противоречивости налогового законодательства, были направлены на реализацию конституционных принципов налогообложения и задали вектор всего последующего правового регулирования. Круг правовых проблем, поставленных перед Судом в следующий период, в целом обозначился в первые годы после принятия НК РФ, когда сформировалась практика применения его положений. Отчетливо выделяются следующие блоки: механизмы исчисления и уплаты конкретных видов налогов, процедуры проведения налоговых проверок (выездных и камеральных) и полномочия налоговых органов в ходе их проведения, порядок и основания привлечения к ответственности за налоговые правонарушения. В первом из названных блоков наиболее значительна практика КС РФ по оценке норм, регулирующих порядок исчисления и уплаты налога на добавленную стоимость, в том числе зачета и возмещения уплаченных сумм налога из бюджета, одним из оснований которых является применение ставки 0% для экспортируемых товаров. Статья 165 НК

РФ закрепляет порядок подтверждения права на получение возмещения. В связи с оспариванием ее положений Судом было вынесено три решения: Постановление КС РФ от 14.07.2003 г. № 12-П<sup>1</sup>, Определение КС РФ от 04.04.2006 г. № 98-О<sup>2</sup> и Постановление КС РФ от 23.12.2009 г. № 20-П<sup>3</sup>. Первое касалось документального подтверждения факта вывоза товаров через таможенную границу РФ; два других вынесены по проблеме квалификации средств, поступивших на расчетный счет поставщика-экспортера как экспортной выручки. Общий смысл правовых позиций можно выразить следующим образом: законодательство о налогах не должно заставлять налогоплательщика принимать решения экономического характера в зависимости от налоговых последствий – в частности, на решение налогоплательщика, каким образом произвести расчеты за товар, не должны влиять требования, установленные для подтверждения применения нулевой ставки НДС – в противном случае имеет место чрезмерное вмешательство государства в сферу экономической деятельности частных лиц.

В рассматриваемый период перед Судом ставились более узкие, конкретные вопросы. Вследствие реализации налогового законодательства выявились «болевые точки», где наиболее возможны злоупотребления. Законодатель стремится устранить эти возможности, ужесточить правовое регулирование, при этом часто не исключается чрезмерное ограничение конституционных прав. Кроме того, налоговые органы склонны формально толковать положения норм. Для налогоплательщиков единственным способом защитить свои права является обращение в Конституционный суд РФ, который полномочен признать норму неконституционной либо выявить ее конституционный смысл – более широкий, чем формально выраженный.

---

<sup>1</sup> ВКС РФ. 2003. №5.

<sup>2</sup> Там же. 2006. №4.

<sup>3</sup> Там же. 2010. №1.

## РОЛЬ МАТЕРИАЛОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ КОМИССИИ И КОНСТИТУЦИОННОГО СОВЕЩАНИЯ В СОЗДАНИИ НЫНЕ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

Е.Б. Романов

С принятием ныне действующей российской Конституции ознаменовался новый этап в развитии нашей страны. Тем не менее практическая реализация конституционных положений оказалась далека от совершенства, поскольку появились противоречия между заложенными в Основном законе страны идеями и реалиями государственного и общественного развития. Однако понять логику конституционно-правового развития современной России нельзя без обращения к материалам, характеризующим процесс принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Исследование истории российской Конституции позволяет проследить эволюционные преобразования юридической природы Основного закона. «Участники и свидетели реформы 1990–1993 годов помнят, что ныне действующая Конституция РФ является результатом длительной общественной дискуссии. В основе обсуждения в течение этого времени находился проект Конституции РФ, разработанный Конституционной комиссией по решению Съезда народных депутатов РСФСР. В середине 1993 года полемика сместилась в сторону сравнения положений указанного проекта, прежде всего в части формы правления, с президентским проектом, созданным весной 1993 года группой юристов по указанию Б.Н. Ельцина. В итоге оба проекта стали основными источниками для создания Конституционным совещанием проекта действующей Конституции Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что во время работы над проектом Конституции предлагались идеи, которые не так давно казались неуместными в рамках сложившегося правового порядка, тем не менее оказались восприняты в ныне действующем Основном законе России.

В этой связи предложения ведущих политических деятелей и ученых страны, высказанные в ходе конституционной реформы 1990–1993 гг. в рамках Конституционной комиссии и Конституци-

---

<sup>1</sup> *Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия : стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. / Под общ. ред. О.Г. Румянцев. М., 2007. Т. 1. С. 18.*

онного совещания, представляют интерес не только в плане изучения процесса создания Конституции Российской Федерации 1993 г., но и для уяснения современной проблематики научного понимания обеспечения, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, их защиты как внутри страны, так и на международном уровне, расширения сфер деятельности органов конституционного правосудия, влияния общепризнанных принципов и норм международного права на конституционные механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина.

## **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕННОСТИ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В РОССИИ**

**Ю.А. Рудт**

Мораль и право – важнейшие ценностные формы бытия, генетически и исторически связанные между собой, но отдаляющиеся по мере углубления идей юридического позитивизма, индифферентного к духовному, аксиологическому измерению права. Это способствует затмеванию важнейшей функции конституционных ценностей – редуccionистской, возвышающей, возводящей к аксиологии. Этимологический смысл термина «ценность» достаточно прост – это то, что ценят люди, т.е. предметы, вещи, явления природы и общества, человеческие поступки, проявления культуры. При этом важно подчеркнуть, что ценность является не свойством предмета, а отношением между предметом и субъектом, его оценивающим. И всякая оценка предполагает, что помимо оценивающего субъекта и предмета есть также основание, то есть то, с точки зрения чего производится оценивание. Учитывая, что разные основания могут повлечь разные оценки, следует отличать понятия ценности и истины, а также описательные утверждения от оценочных. В юридической литературе выделяют ценности права и ценности в праве. Под ценностями в праве понимаются те ценности, которые правом интегрированы. В определенном смысле сами нормы права имеют всегда ценностный элемент, являясь частным случаем оценки государством (позитивирующим субъектом) поведения человека и сообществ. Правовые же ценности олицетворены правом и не были изначально «правовыми», присутствующими только праву как социальному регулятору. Рассмотрев общую

характеристику правовых ценностей, стоит все же определиться с понятием конституционных ценностей. Категорию «конституционно-правовая ценность» отличает, в первую очередь, один из базовых источников ее закрепления – Конституция Российской Федерации. При этом не стоит отождествлять конституционные ценности и значение самой Конституции России, которое воплощается в ее особых юридических свойствах, так как это лишь форма первоначального (фундаментального) закрепления конституционных ценностей. При этом часть конституционно-правовых ценностей являются явно выраженными (как человек, его права и свободы – согласно ст. 2 Конституции РФ), а другая их часть выявляется в процессе интерпретации Конституции РФ (к примеру, ценности федерализма, местного самоуправления, единство системы исполнительной власти и др.).

Логично поднять и вопрос о возможностях изменения конституционно-правовых ценностей в связи с постоянной эволюцией общественно-политических процессов. На данный вопрос нельзя ответить однозначно, но обратим внимание, что не сами конституционно-правовые ценности претерпевают трансформацию, а их трактовка дополняется новым содержанием. Это необходимое условие обычного функционирования всего государственного механизма и права. Не стоит отрицать значимость учета изначальных коммуникативных намерений создателей конституций, но невозможна их трансляция вне призмы собственных намерений интерпретаторов основных законов. Такое наложение намерений имеет прикладную значимость, так как позволяет сделать конституционные ценности и нормы восприимчивыми непосредственными рецепторами со стороны адресатов соответствующих положений (правоприменителей, правотворцев). Эмпирическая важность исследования конституционных ценностей также состоит и в дальнейшем применении теории в распространенном сегодня тесте на пропорциональность – ведь зачастую в рамках данного теста оцениваются не столько отдельные права человека (как имплицитная составляющая конституционных ценностей), сколько именно конституционные ценности (включая правовые принципы, гарантии прав человека и др.). На весах конституционного правосудия не кладут «голые» права, а проверяют их обеспеченность, гарантированность, степень ограничения и необходимость данных ограничений. Это отражает диалектическую связь теории конституционно-правовых ценностей с их практическим развитием и их особое место в развитии конституционализма.

## ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ

А.Ю. Ульянов

Принцип разделения властей принято считать основополагающим началом демократического правового государства. В ст. 10 Конституции РФ закреплено, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Анализ данной конституционной нормы во взаимосвязи с иными положениями Конституции РФ позволяет сделать вывод о единстве государственной власти в России. При этом следует отметить, что далеко не все конституционные органы вписываются в четкие рамки теории разделения власти на три ветви, как это принято в ее классическом понимании.

Концепция разделения властей, впервые сформулированная Дж. Локком в XVII в. и в последующем развитая Ш. Монтескье, в настоящее время претерпела значительные изменения, как в теоретическом смысле, так и в практическом ее воплощении. Как отмечено иностранными экспертами, участвовавшими в изучении проекта Конституции РФ, теория разделения властей постоянно эволюционирует, поэтому данный принцип нельзя абсолютизировать, доводить до абсурда. Степень «герметичности» ветвей власти для каждой страны индивидуальна<sup>1</sup>. Практика государственного строительства демонстрирует удивительное многообразие форм реализации политической власти. Неоспоримым фактом, к примеру, является участие в законодательном процессе других ветвей власти.

Конституционная модель построения государственной власти в России имеет свои отличительные особенности. В частности, Президент РФ, являясь главой государства, не входит непосредственно ни в одну из ветвей власти. Напротив, именно он согласно Конституции олицетворяет единство государственной власти, выполняет координационную и интеграционную функции, обеспечивая согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти<sup>2</sup>. В то же время Президент РФ фактически является главой ис-

---

<sup>1</sup> Конституционное совещание: стенограммы. Материалы. Документы. Справочный том. М.: Юрид. лит., 1996. С. 83.

<sup>2</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под. ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 117.

полнительной власти, принимает непосредственное участие в законотворческой процессе, обладает значительными полномочиями по формированию судебной ветви власти.

Согласно ч. 1 ст. 11 Конституции РФ государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная дума), Правительство РФ, суды РФ. На наш взгляд, конструкция данной нормы не исключает осуществление государственной власти другими органами, не поименованными в первой главе Конституции. Иными словами, перечень органов государственной власти, приведенный в ч. 1 ст. 11 Основного закона, где в качестве основы конституционного строя перечислены ключевые звенья государственно-политической системы России, не является исчерпывающим. Не исключает практика российского конституционализма и выполнение вышеперечисленными органами власти не свойственных им с точки зрения классических представлений о разделении властей отдельных полномочий, входящих в компетенцию других ветвей власти.

Особое место в системе разделения властей также занимают такие конституционные органы, как Администрация Президента РФ, Счетная палата РФ, прокуратура России, которые являются важными элементами существующей системы сдержек и противовесов.

Таким образом, современное понимание теории разделения властей вовсе не предполагает обязательное отнесение органов государственной власти к исполнительной, законодательной или судебной ветви. На первый план выходит их эффективное и сбалансированное взаимодействие между собой в целях реализации функций государства.

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И НАДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЯМИ РУКОВОДИТЕЛЯ ВЫШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РФ**

**О.В. Шестакова**

Одним из неотъемлемых принципов организации власти в современном демократическом правовом государстве признается

принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную.

Время показало, что реализация отдельных конституционных положений, осуществление некоторых экстренных мер по стабилизации государственно-правовой жизни, прямо не вытекающих из Основного закона России, подвергает серьезным испытаниям саму принципиальную схему действия принципа разделения власти на три традиционные власти при взаимном уравнивании их.

В ряду факторов такого рода можно назвать правовое закрепление процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ по представлению президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ.

Во-первых, очевидным является то, что новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ влияет на характер взаимоотношений между законодательным (представительным) органом и исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Во многом это связано с высоким авторитетом президента Российской Федерации в системе центральных федеральных органов государственной власти.

Во-вторых, с вопросом о влиянии процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ на степень самостоятельности законодательного (представительного) органа государственной власти и эффективности сдерживания им исполнительной власти субъекта РФ тесно связан вопрос об определении своеобразия статуса высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, требующего более внимательного отношения федерального законодателя и законодателя субъекта РФ к обеспечению системы сдержек и противовесов, баланса законодательной и исполнительной власти субъекта РФ, их стабильности и самостоятельности.

В-третьих, заслуживают внимания некоторые ключевые положения, высказанные Конституционным судом РФ. В частности, это касается тезиса о прямых выборах руководителя высшего исполни-

тельного органа государственной власти субъекта Российской Федерации как о порядке, адекватном ст. 3 и 22 Конституции РФ.

Положение Постановления Конституционного суда РФ о нерушимости конституционных принципов разделения властей и федерализма процедурой «наделения» в силу того, что «окончательное решение о наделении гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ» принимается именно законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, страдает той же формально-логической (конструктивной) погрешностью.

Позиция Конституционного суда РФ о том, что по смыслу п. 1 и 2 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. не исключается возможность представления президентом РФ законодательному (представительному) органу субъекта РФ «нескольких кандидатур на должность высшего лица субъекта РФ» и «возможность внесения законодательным (представительным) органом субъекта РФ предложения Президенту РФ о кандидатуре (кандидатурах) на данную должность», требует уточнения. К подобному суждению можно прийти, ориентируясь не на нормы российского конституционного права (они отсутствуют), а лишь на политические нормы, внеправовые правила политической жизни в России.

## **РЕКОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ ГЛАВ СУБЪЕКТОВ РФ**

**И.Д. Ахмедов**

Президентский законопроект, внесенный в Государственную думу ФС РФ 16 января 2012 г.<sup>1</sup>, гласит, что глава субъекта Федерации избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Кандидаты на должность могут выдвигаться политическими партиями и в порядке самовыдвижения.

---

<sup>1</sup> Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Официальный сайт Президента Российской Федерации [М.]. 2000–2012. URL: / <http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d3c4f854b0a98f74dc.pdf>/ (дата обращения: 16.01.2012).

При этом глава государства сохраняет за собой полномочия по участию в выдвижении партийных кандидатур: выдвижение политическими партиями своих кандидатов может осуществляться после консультаций с Президентом РФ, порядок проведения которых определяется Президентом Российской РФ.

Степень этого участия остается не ясной. Во-первых, формулировка законопроекта (выдвижение кандидатур от партий может осуществляться после консультаций с Президентом Российской Федерации) – не позволяет говорить о том, что данные консультации как таковые императивны. Во-вторых, порядок консультаций определяется Президентом РФ, т.е., скорее всего, Указом главы государства, и Президент может подписать такой нормативно-правовой акт, который сделает данную процедуру не добровольной, но обязательной.

В этой связи указанные консультации как обязательный элемент нового порядка избрания, думается, излишни, исходя из логики законопроекта. В то же время при сохранении за партиями самостоятельно определять своих кандидатов и при отсутствии у Президента права «вето» в отношении кандидатов и если консультации сохранят добровольный характер, указанную норму законопроекта приемлемо сохранить.

Впрочем, возможно, что данные консультации также будут «изъяты» из законопроекта, а могут и быть «усилены», так как предстоит обсуждение проекта нормативно-правового акта. К примеру, 15 декабря 2011 г. в рамках телепередачи «Разговор с Владимиром Путиным. Продолжение» лидер партии «Единая Россия», имеющей большинство в Государственной думе, предложил, чтобы региональные лидеры избирались населением по представлению Президента РФ, а кандидатуры предлагались бы Президенту РФ партиями, представленными в региональном парламенте. Глава государства имел бы право отклонить кандидатуры («президентский фильтр»). В президентском же проекте был предложен иной порядок, однако он может в процессе обсуждения в парламенте принять иной вид.

В феврале 2012 г. законопроект прошел «первое чтение» в Государственной думе ФС РФ. В настоящее время очевидно, что президентские консультации станут нормой закона. Однако они могут принять как характер «президентского фильтра» (обязательного,

«строгого» предварительного президентского контроля), так и факкультативный характер.

Проект Федерального закона существенно реформирует и порядок прекращения полномочий главы субъекта Федерации, прежде всего в рамках процедуры отрешения от должности, и учреждает отзыв главы субъекта Федерации населением.

Таким образом, уже в первой половине 2012 г., вероятно, произойдет частичная реконституционализация выборов руководителей субъектов Федерации гражданами РФ. Президент лишится «решающих» кадровых полномочий по наделению полномочиями глав субъектов Федерации (представление кандидатур региональным легислатурам), но сохранит значительные полномочия по согласованию партийных кандидатур и отрешению от должности глав субъектов Российской Федерации.

### **КОНСТИТУЦИОННЫЙ АСПЕКТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ В ЧАСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СТ. 31 КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Н.Н. Отмахова**

Гарантированное ст. 31 Конституции РФ право граждан РФ собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности в Российской Федерации как демократическом правовом государстве (ст. 1, 64 Конституции РФ) и может быть ограничено федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

Содержание ст. 31 Конституции РФ соответствует положениям международных договоров<sup>1</sup>. Так, Международным пактом о гражд-

---

<sup>1</sup>См.: *Всеобщая декларация прав человека* (ст. 20) // Рос. газета. 1995. 5 апр.; *Международный пакт о гражданских и политических правах* (ст. 21) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. №12.

данских и политических правах признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц (ст. 21).

До 2004 г. право граждан на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований реализовывалось в соответствии с положениями Указа Президиума Верховного Совета СССР от 28.07.1988 г. № 9306-XI «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» и Указом Президента РФ от 25.05.1992 г. № 524 «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования». При этом устанавливалось, что нормы Указа Президиума Верховного Совета СССР будут применяться до принятия соответствующего закона Российской Федерации. Сам факт, что такое временное положение сохранялось на протяжении двенадцати последующих лет, говорит о том, как непросто решался вопрос об установлении правовых пределов реализации конституционного права граждан на проведение публичных мероприятий. Принятый Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>1</sup> стал серьезным вкладом в развитие демократических институтов российского общества. Одной из главных его новаций считается установление единого уведомительного порядка на проведение публичных мероприятий на территории России вместо действовавшего до этого разрешительного порядка. Наряду с федеральным законодательством конституционное право на мирные собрания регулируется также нормативными правовыми актами субъектов РФ. Осуществление гарантированного Конституцией РФ права граждан РФ собираться мирно, без оружия не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 3 ст. 17 Конституции РФ). Поэтому публичные мероприятия, в ходе которых звучат призывы к насилию и свержению законной власти, разжиганию расовой, этнической или религиозной ненависти, должны рассматриваться как не подпадающие под определение «мирные собрания» и подлежать

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

прекращению. В этой части вышеназванным Федеральным законом определены основания и порядок приостановления и полного прекращения публичного мероприятия (ст. 15, 16). Кроме того, в развитие конституционных положений (ч. 3 ст. 55 и 56) в целях обеспечения безопасности общества в ряде федеральных законов<sup>1</sup> установлены ограничения на проведения массовых публичных мероприятий.

## СУДЕБНЫЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ В РОССИИ: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

**Н.И. Ярошенко**

В литературе высказаны разные точки зрения о понятии судебного конституционализма. Так, например, Н.С. Бондарь считает, что судебный конституционализм может быть представлен как политико-правовой режим судебного обеспечения верховенства права и прямого действия Конституции, безусловного судебного-правового гарантирования конституционных ценностей на основе баланса власти и свободы, частных и публичных интересов, единства социокультурных и нормативных правовых факторов конституционализации экономического, социального, политического развития России как демократического правового государства. При этом только Конституционный суд России – хранитель и преобразователь российского конституционализма<sup>2</sup>. И.А. Кравец под судебным конституционализмом понимает «совокупность решений органов конституционного правосудия и отраженных в них правовых позиций по конституционно-правовым вопросам, выделяя следующие компоненты: конституционную герменевтику, конституционное судопроизводство как процессуальную основу формирования судебного конституционализма, правовые позиции Конституционного Суда РФ как материальное воплощение судебного конституционализма»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.*

<sup>2</sup> *Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М.: Норма; ИНФРМА-М, 2011. С. 113–118.*

<sup>3</sup> *Кравец И.А. О понятии судебного конституционализма // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. ст. Ч. 46 / Ред. М.М. Журавлев, А.М. Барнашов, В.М. Зув. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2010. С. 58–59.*

Однако автору видится, что указанные понятия судебного конституционализма не соответствуют правовой природе нормоконтроля, являющегося основанием судебного конституционализма в России, и позволяют судить о судебном конституционализме однобоко, только через деятельность Конституционного суда РФ. Поэтому более верным следует рассматривать судебный конституционализм как совокупность всех решений судов, принятых по результатам нормоконтроля в России, содержащим не только правовые позиции Конституционного суда РФ, но и правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, выводы судов общей юрисдикции и арбитражных судов по установлению истины по делу и интерпретацию международно-правовых норм и норм Конституции России как демократического правового государства. Признаки судебного конституционализма следующие: 1) охватывающий характер, включающий в себя все отношения в публично-правовой сфере; 2) исправление ошибок нормотворческого органа; 3) характерность обязательной защиты и восстановления нарушенных прав и свобод физических и юридических лиц, государственных или общественных интересов; 4) элемент верховенства права, прямого действия Конституции России и построения правового государства; 5) содействие установлению режима законности и конституционности в стране; 6) деятельность осуществляется в особом процессуальном порядке только судебными органами (Конституционный суд России, конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, арбитражные суды, суды общей юрисдикции) в виде нормоконтроля; 7) содействующие деятельности активный и пассивный субъекты. Активным субъектом являются не только граждане или человек как податель конституционной жалобы, но и государственные органы (должностные лица), инициирующие процедуру нормоконтроля, пассивным – орган государственной власти, орган государственной власти субъекта Федерации, орган местного самоуправления или их должностные лица, чьи правовые акты либо действия правового характера обжалуются; 8) итог деятельности в виде решения, постановления, определения суда; 9) составляющие судебного конституционализма – правовые позиции судов конституционной юстиции, выводы судов общей юрисдикции либо арбитражных по установлению истины по делу и интерпретации международно-правовых норм и норм Конституции РФ как формы ее развития.

## СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА КАК НЕОТЪЕМЛЕМЫЙ ЭЛЕМЕНТ СОДЕРЖАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ДОКТРИНЫ СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

Н.С. Кипинган

Необходимость участия государства в жизнедеятельности человека осознавалась еще с истоков развития цивилизации, в эпоху Древнего Востока и античного Рима. Известно, что в философских трудах Средних веков (Ф. Бэкон, Т. Мор) исследовались возможности участия государства в обеспечении общего блага, «творить добро и справедливость»<sup>1</sup>, а в эпоху Нового времени в Англии, Германии и Франции появляется социальное законодательство<sup>2</sup>. Однако, по мнению В.Е. Чиркина, «...ни тогда, ни в последующие столетия не было ни оформленной идеи, ни тем более разработанной концепции и практики социального государства»<sup>3</sup>.

В научной литературе отмечается, что с XIX в. начинается поиск компромисса между принципом индивидуализма и принципом солидарности, необходимого для развития общества без катаклизмов и потрясений. В развитие этой конституционно-правовой идеи с середины XIX в. в различных государствах мира (Англия, Германия, Россия, США, Франция) осуществляется правовое регулирование социального страхования работников, продолжительности рабочего времени, охраны труда женщин и несовершеннолетних, социальных пособий, деятельности профессиональных союзов<sup>4</sup>. Формирование социальной сферы деятельности государства тесно переплетается с расширением экономических прав и свобод, охватываемых постепенно самостоятельным трудовым (рабочим) законодательством.

Результатом такого вмешательства стало постепенное развитие целенаправленной деятельности государства по социальной, материальной поддержке различных групп общества, включая малоимущих, безработных, больных и т.п. Появление социального законода-

---

<sup>1</sup> Бэкон Ф. Сочинения: в 2 т. М., 1977–1978. Т. 1. С. 142–143; Мор Т. Утопия. М., 1978.

<sup>2</sup> Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / Под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. М., 2000. Т. 2. С. 49, 247, 275.

<sup>3</sup> Чиркин В.Е. Конституция и социальное государство // Конституционный вестник. 2008. №1 (19). С. 231.

<sup>4</sup> Гурлов В.В., Гурлов А.В. Социальное государство и общество. СПб., 2002. С. 188.

тельства положило начало институционализации упорядоченной социальной функции государства.

В юридической науке признается, что впервые определенная легитимация социальной функции государства была выражена в Конституции Германской Империи 1919 г. («Веймарской конституции»). Правовая модель социальной защиты населения советской эпохи находит свое отражение в конституционных нормах, действовавших на различных этапах развития советского государства. Конституционно-правовое признание социальной функции государства на рубеже XIX–XX вв. нашло отражение в развитии идеи (доктрины) социального государства<sup>1</sup>. В основе этой доктрины лежат идеи гуманности и социальной справедливости<sup>2</sup>.

Ориентируясь на достижения зарубежной конституционно-правовой науки и практики, отечественная наука конституционного права наполняет доктрину социального государства и соответствующий конституционный принцип определенным, в известной мере оригинальным содержанием.

На этом фоне вызывает интерес развернутое определение и своеобразное структурирование содержания идеи (и конституционного принципа) социального государства В.Е. Чиркиным. По его мнению, социальное государство – «...это, прежде всего, активное, интервенционистское, «помогающее» регуляционное государство, вмешивающееся в сферу социально-экономических отношений и отношений в области культуры, духовной жизни в общих (общественных) целях»<sup>3</sup>. Такая «помогающая регуляционная» роль социального государства состоит в обеспечении различными средствами и технологиями условий и процесса повышения качества жизни общества, различных социальных групп и самого человека.

---

<sup>1</sup> *Невинский В.В.* Немские граждане в зеркале основополагающих принципов Конституции ФРГ. Барнаул: Изд. Алт. ун-та, 1994. 226 с.; Право на социальное обеспечение: пути совершенствования юридических гарантий / Под. ред. А.Е. Козлова. М., 1990. С. 19.

<sup>2</sup> *Иваненко В.А., Иваненко В.С.* Социальные права человека и социальные обязанности государства. СПб., 2003. С. 42.

<sup>3</sup> *Чиркин В.Е.* Конституция и социальное государство // Конституционный вестник. 2008. №1 (19). С. 236.

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ

А.С. Кучин

Провозглашение России демократическим правовым государством означает принятие российским государством на себя обязательств по обеспечению и развитию прав человека, в том числе политических, на самом высоком уровне. Институт прав и свобод человека давно вышел за национальные рамки и получил международно-правовое закрепление. При этом уровень развития демократии и состояние прав человека в конкретной стране оценивается мировым сообществом с позиции их соответствия международным стандартам.

В области избирательного права сформировались свои стандарты прав человека, получившие название «международные избирательные стандарты», под которыми понимаются принципы международного права, относящиеся к избирательным правам граждан, к организации и проведению выборов<sup>1</sup>. Признавая эти принципы, государства принимают на себя обязательства не только предоставлять лицам, находящимся под их юрисдикцией, права и свободы на участие в проведении свободных справедливых подлинных и периодических выборов, но и не посягать на такие права и свободы и принимать соответствующие меры по их реализации<sup>2</sup>.

Международные избирательные стандарты содержатся в различных универсальных и региональных источниках международного права. Важнейшими из них являются: Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенция о политических правах женщин 1952 г., Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1952 г.<sup>3</sup> Для Российской Федерации большое значение имеет также Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества

---

<sup>1</sup> Автономов А.С. и др. Непреходящая политико-правовая ценность международных избирательных стандартов. Аналитический доклад [Электрон. ресурс]. Независимый институт выборов. – Электрон. дан. – URL: <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=1039>

<sup>2</sup> *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. С. 145–146.*

<sup>3</sup> *Международные избирательные стандарты: Сб. документов / Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. М.: Весь Мир, 2004. 1152 с.*

независимых государств 2002 г.<sup>1</sup> Кишиневская Конвенция стала первым опытом кодификации международных избирательных стандартов. ЦИК России еще в 2000 г. выступила с инициативой кодификации стандартов в рамках Совета Европы<sup>2</sup>. Однако данное предложение так и не было реализовано.

В международных документах и научных трудах используются различные подходы к систематизации и классификации международных избирательных стандартов<sup>3</sup>. Вместе с тем стоит выделить следующие международные избирательные стандарты: свободные, справедливые, подлинные выборы, всеобщее, равное избирательное право, тайна голосования, обязательность и периодичность проведения выборов, открытый и гласный характер выборов, общественное и международное наблюдение за выборами, судебная и иная защита избирательных прав.

Надо отметить, что по отдельным вопросам российское законодательство даже опережает международные стандарты (прямые выборы, свобода участия избирателей в выборах). Однако очевидно и то, что по ряду моментов отечественное законодательство о выборах зашло в тупик и требует радикального пересмотра. В связи с чем внесенные Президентом РФ законопроекты о выборах глав субъектов РФ, о либерализации требований к созданию политических партий, об освобождении политических партий от сбора подписей, а также ожидаемый законопроект об изменении избирательной системы на выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания РФ должны получить широкое общественное обсуждение и стать оплотом для серьезной реформы избирательного законодательства.

---

<sup>1</sup> Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы / Отв. ред. В.И. Лысенко. М.: РЦИОИТ, 2008. 528 с.

<sup>2</sup> Доклад ЦИК России «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» 2000 г. // Вестн. Центр. избират. комис. Рос. Федерации. М., 2000. № 21.

<sup>3</sup> Любарев А.Е. Проблемы систематизации международных избирательных стандартов // Московский журнал международного права. 2009. № 3. С. 5–25.

## ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ В РОССИЙСКУЮ ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ

Е.В. Касихина

Выражение согласия на обязательность международного договора не всегда означает его последующее применение к возникающим в государстве общественным отношениям. Для этого необходимо внедрить договорные нормы в национальную правовую систему. В этой связи возникает ряд проблем теоретического и практического характера. Цель исследования – проанализировать некоторые из них и предложить пути решения:

1. Отсутствие грамотного перевода. Основной особенностью юридического языка является его сложность. Различные правовые системы могут использовать неодинаковые термины для обозначения одного правового понятия либо понятия могут существенно различаться по объёму. Ошибки в этой области случаются достаточно часто. К примеру, при переводе *Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод* термин «person» был переведен как «человек», но по смыслу конвенции под данным термином имеется в виду лицо, т.е. «носитель конвенционных прав» к которым относится как физические, так и юридические лица.

Решение данной проблемы должно носить систематический характер. Политика образования в данной сфере должна строиться с позиции подготовки квалифицированных специалистов, способных беспрепятственно осуществлять деятельность на международном уровне. К примеру, ввести в качестве одного из выпускных экзаменов и экзамен по иностранному языку.

2. Официальное опубликование текста договора. Основная проблема заключается в наличии временного разрыва между моментом согласия Российской Федерации на обязательность для нее международного договора и датой его официального опубликования. Договор становится обязательен для РФ, но применению не подлежит, так как официально не опубликован, что в первую очередь подрывает авторитет нашего государства на международном уровне. К примеру, Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения

принудительного лечения<sup>1</sup> ратифицирована ФЗ от 06.12.2000 г., вступила в силу для РФ 16.10.2001 г., опубликована же только в Собрании законодательства РФ от 04.02.2002 г. И это типичная ситуация. Относительно приемлемым выходом может послужить включение положений таких договоров во внутригосударственные нормативно-правовые акты, что позволит избежать нарушений положений договора со стороны нашего государства.

3. Невыполнение государством принятых по международному договору обязательств. Сейчас российское государство столкнулось с другой своеобразной проблемой – государство берет на себя выполнение международных обязательств, не предпринимая при этом никаких реальных мер для претворения их в жизнь. Нередко высокий уровень их выполнения является результатом падения производства и экономического кризиса. Именно этим объясняется «перевыполнение» нашей страной обязательств, налагаемых Конвенцией по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния от 13.11.1979 г.<sup>2</sup> Но как только Россия вступит в фазу экономического роста, сразу же возрастет нагрузка на природную среду и возникнет угроза нарушения ею возложенных обязательств.

Решение данных проблем, прежде всего, зависит от компетентности органов, принимающих участие в подготовке и заключении таких договоров. Стоит на законодательном уровне закрепить необходимость определять органы, ответственные за выполнение положений того или иного международного договора и ввести повышенные меры ответственности за допущение невыполнения принятых Российской Федерацией международных обязательств.

---

<sup>1</sup> Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения от 28 марта 1997 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL: <http://fsin.ru/index.php?showtopic=129>

<sup>2</sup> Конвенция по трансграничному загрязнению воздуха на большие расстояния от 13 ноября 1979 г. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL: <http://www.unesc.org/fileadmin/DAM/env/lrtap/full%20text/1979.CLRTAP.r.pdf>

## **ВЗЫСКАНИЕ РАСХОДОВ НА АДВОКАТА В СВЕТЕ РЕШЕНИЙ ЕСПЧ**

**Д.В. Кондратьев**

Европейский суд по правам человека при рассмотрении требования заявителя о возмещении расходов на представителя, как правило, такие требования удовлетворяет в части. При этом обязательными критериями для такого удовлетворения являются: действительность, разумность, вынужденность, задокументированность, а также их необходимость и целевая направленность непосредственно на предупреждение нарушений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В своей практике ЕСПЧ для России делает исключение, отождествляя права российского адвоката и представителя (защитника) заявителя, не имеющего статус адвоката. При этом такие расходы заявителя Суд относит к судебным расходам, которые могут быть возмещены полностью или в части.

Непрерывным условием права на требование о возмещении затрат на адвоката является обязательное условие их подробного документирования, в частности: наличие финансовых документов, подтверждающих оплату; акта приема оказанной юридической помощи (услуг) с конкретизацией и подробным описанием выполненной работы.

Требования заявителя о взыскании с Российской Федерации символических сумм (дело «Шулепов против России») Судом не удовлетворяются.

ЕСПЧ проводит тщательный анализ представленных в Суд документов, сумм понесенных расходов, на основании чего делает выводы, исходя из принципов справедливости, разумности, обоснованности и доказанности. Европейский суд в обязательном порядке исследует степень сложности дела, сопоставляя ее с затраченным адвокатом временем; интенсивность работы адвоката; исследует также результаты, достигнутые адвокатом. При этом Суд не связан расценками адвокатов в российских судах.

Отличительной особенностью практики ЕСПЧ является правило компенсации заявителю не только понесенных расходов, но и тех расходов, которые заявитель понесет в будущем, при условии, если гонорар адвокату не был выплачен до рассмотрения жалобы в Суде.

Проблемой в разрешении таких требований Европейским судом является, в частности, неграмотность заявителя и адвоката в составлении отчетов и их документировании. Это проявляется в несоблюдении финансовых форм документов, ошибках в понятиях при определении позиций оказанных услуг, небрежности в заполнении документов и пр.

По моему мнению, выработка единых стандартов для предъявления требований заявителем о возмещении затрат на адвоката может способствовать их правильному разрешению. А в свете гибкости подхода ЕСПЧ в данном вопросе (что является, безусловно, положительным моментом) следует надеяться лишь на юридическую грамотность заявителей и их адвокатов по формированию пакета финансовых документов.

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС ЛИЧНОСТИ: КОНСТИТУЦИОННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ**

**В.В. Левченко**

Человек, его права и свободы как высшая ценность; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина как обязанность государства – выступают одной из важнейших основ конституционного строя России. Наиболее выражено роль прав и свобод личности в соотношении с публичной властью проявляется через местное самоуправление. Сторонник теории естественных прав А. Токвиль видел причину возникновения общины, т.е. прототипа местного самоуправления, в природе человека<sup>1</sup>.

В поиске оптимальной модели организации местного самоуправления следует основываться на том, что не политико-идеологические критерии, а социальное содержание и ориентация на конкретную личность являются главной ценностью местного самоуправления как института демократии<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1994. С. 65.

<sup>2</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. С. 454.

Говоря о закреплении прав и свобод человека и гражданина на федеральном уровне, уровне субъекта и на муниципальном, следует выделить две группы таких прав и свобод:

1. Права и свободы человека и гражданина, закрепленные на федеральном и региональном уровнях, которые воспроизводятся положениями муниципальных нормативно-правовых актов. Такие права и свободы защищаются и гарантируются в силу их аналогичности положениям федерального законодательства. Статус человека и гражданина в разрезе муниципального уровня полностью совпадает с общефедеральным, конституционным статусом личности.

2. Права и свободы, которые закрепляются на местном уровне, однако не совпадают с аналогичными правами, содержащимися в Конституции РФ. Они не противоречат Основному закону страны и учитывают особенности положения индивида в непосредственной связи с местом его пребывания (нахождения). Такие права и свободы можно назвать специальными. Специальные права и свободы составляют специальный статус человека и гражданина. Безусловно, наличие специального статуса обусловлено имеющимся у индивида конституционным статусом личности.

Муниципальная власть является частью публичной власти, специальный статус проистекает из конституционного, выступая одной из граней единого целого – конституционного статуса личности. Поэтому вторая группа прав и свобод не должна ущемляться – подлежит государственной охране и защите в соответствии с принципом признания прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности современного общества и государства.

Возникновение группы специальных прав и свобод вызвано тем, что на базовом местном уровне закладываются основы взаимоотношений «человек – власть», и сами складывающиеся в обществе отношения диктуют необходимость закрепления норм, которые еще не нашли выражения в федеральном законодательстве. Именно возникновение на уровне местных сообществ необходимости закрепления федеральным законодателем норм должно являться начальной точкой процесса правообразования. Тогда действительно единственным источником власти в Российской Федерации будет являться ее многонациональный народ, а происхождение власти снизу выстроит мощную основу демократического государства.

С другой стороны, без закрепления на конституционном уровне исходных начал правового положения личности, определения ее

принципиального значения для общества и государства невозможно конкретизировать и развить права и свободы в системе местного самоуправления.

Таким образом, правовое положение личности в сфере муниципальной демократии определяется единством конституционных и муниципальных начал.

## **ПРАВО ЛИЧНОСТИ НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОН- НЫХ ПРАВ И СВОБОД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е.М. Ланцман**

Базовым принципом существования и положения любых прав и свобод, в том числе и права на благоприятную окружающую среду, в Российской Федерации является норма статьи 2 Конституции Российской Федерации. Эта норма определяет права и свободы важнейшей ценностью. Как отмечается в Комментарий к Конституции Российской Федерации под общей редакцией Л.В. Лазарева: «Это (права человека. – *Е.Л.*) единственная высшая конституционная ценность...»<sup>1</sup>. В соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Право на благоприятную окружающую среду является естественным правом человека. Качество жизни людей напрямую зависит от того, в какой среде обитания они проживают, более того, в какой среде проживали предыдущие поколения. Закрепление такого естественного права человека в Конституции России конкретизировало положения Декларации Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проведенной в Рио-де-Жанейро 1992 г. «В центре внимания непрерывного развития находятся люди. Они имеют право на здоровую плодотворную жизнь в гармонии с природой»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Комментарий к Конституции Российской Федерации* / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Новая правовая культура; Проспект, 2009. С. 19.

<sup>2</sup> *Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию*, 14 июня 1992 г. // Действующее международное право: в 3 т. М., 1997, Т. 3. С. 721–723.

Как отмечают авторы научно-практического комментария к Конституции Российской Федерации 1993 г., право на здоровую окружающую природную среду, на достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью и имуществу человека и гражданина экологическим правонарушением, в своем содержании представляет единство следующих возможностей: а) определять вид и объем возможного поведения самого обладателя субъективного права; б) требовать соответствующего поведения (совершения определенных действий либо от воздержания от других лиц (обязанного субъекта)); в) прибегать в необходимых случаях к содействию соответствующих государственных органов для реализации второй возможности<sup>1</sup>. Государство без объективной причины не вмешивается в сферу реализации этого права, но тем не менее обязано не допускать злоупотребления правом, установленным в ст. 42 Конституции, а также осуществление этого права не должно нарушать иные законные права и интересы других лиц. Признавая конституционное право на благоприятную окружающую среду, российское государство устанавливает пределы его ограничения – ст. 56 в условиях чрезвычайного положения, а также соответствующую обязанность по охране окружающей среды в ст. 58 Конституции Российской Федерации. Определяя положение конституционного права на здоровую окружающую среду необходимо отметить его полноценное равное положение с иными конституционными правами и свободами. Кроме того, на сегодняшний день наблюдается тенденция к его реализации посредством осуществления этого права через иные смежные с исследуемым правом права и свободы, закрепленные в Конституции: ст. 24 права на сбор, использование и распространение информации; право на свободный поиск, передачу и распространение информации законным способом п. 4 ст. 29; ст. 30 – права на объединение; ст. 33 конституции – права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления; ст. 36 – права на владение, пользование и распоряжение природными ресурсами; ст. 41 – права на охрану здоровья и медицинскую помощь; ст. 53 – права на возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (бездействиями) органов государственной власти и их должностными лицами.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации: Науч.-практ. комментарий / Под ред. и со вступ. ст. академика Б.Н. Топорнина; Ин-т государства и права Российской академии наук. М.: Юрист, 1997. С. 298.

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КОНТЕКСТЕ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ГЕРМАНСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Н.Г. Геймбух

Создатели Основного закона ФРГ 1949 г., придавая важное значение основным правам человека и гражданина, выделили их в систему конституционно-правовых ценностей. Закрепив основные права и свободы человека в первом разделе текста Основного закона, на первое место поместили главный конституционный принцип: «Человеческое достоинство неприкосновенно. Уважать и защищать его – обязанность всякой государственной власти» (абз. 1 ст. 1)<sup>1</sup>. Это положение можно считать важнейшей задачей государственной деятельности в Федеративной Республике Германия.

В государственном (конституционном) праве Германии вопросы взаимоотношений гражданина, общества и государства были подвергнуты достаточно подробному теоретическому осмыслению. Норма Основного закона ФРГ о том, что «немецкий народ признает нерушимые и неотчуждаемые права человека как основу всякого человеческого сообщества, мира и справедливости в мире» (абз. 2 ст. 1)<sup>2</sup>, оказывает решающее влияние на конституционный строй Федеративной Республики Германия. Раскрывая конституционно-правовую сущность основных прав и свобод человека и гражданина, Федеральный конституционный суд ФРГ признал, что «совокупность основных прав человека и гражданина составляет систему ценностей, влияющую и на регулирование частноправовых отношений»<sup>3</sup>. Понимание основных прав как объективно существующей системы конституционно-правовых ценностей стало основой судебной практики Федерального конституционного суда ФРГ.

Закрепление в Основном законе ФРГ 1949 г. принципа федеративной государственности оказало огромное влияние на конституционный строй современной Германии. Принципы немецкого федерализма играют важную роль в обеспечении основных прав и свобод

---

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. М., 2006. С. 114.

<sup>2</sup> Там же. С. 114.

<sup>3</sup> *BVerfGE* 43. S. 331 (348).

человека и гражданина. Германия характеризуется как «кооперативная федерация», поскольку имеет место *конституционно оформленное сотрудничество* Федерации и земель, а также земель между собой. Норма Основного закона ФРГ гласит: «Все власти Федерации и земель оказывают взаимную правовую и служебную помощь» (абз. 1 ст. 35)<sup>1</sup>. Директор Германского института по исследованию федерализма Х.П. Шнайдер уточняет, что германский федерализм основан на признании такого положения, как равноправие субъектов Федерации или союзнической ответственности субъектов Федерации друг за друга при взаимной помощи в случае необходимости<sup>2</sup>.

Действительно, осуществляемое на основе четкой концепции и координации сотрудничество между Федерацией и ее членами может содействовать необходимому в современном государстве единообразному и эффективному выполнению государственных задач, не приводя к централизации. Кооперативный федерализм реализуется в форме горизонтального сотрудничества (между землями) и в форме вертикального сотрудничества (между Федерацией и землями). Одну из основных групп обязательств, вытекающих из принципа верности Федерации, составляют обязательства по оказанию помощи и поддержки.

Наиболее характерным примером подобных обязательств может служить «финансовое выравнивание», которое призвано обеспечить Федерации и входящим в ее состав субъектам достаточное финансирование. «Финансовое выравнивание» означает распределение средств из федерального бюджета между финансово «сильными» и финансово «слабыми» землями. Целью этого выравнивания является «обеспечение равного уровня жизни на всей территории ФРГ», что закреплено в Основном законе ФРГ (абз. 3 ст. 106)<sup>3</sup>.

## **О НЕКОТОРЫХ ИСТОРИКО-ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ И ОСОБЕННОСТЯХ РАЗВИТИЯ АВТОНОМИИ АЛТАЙСКОГО НАРОДА**

**Д.И. Табаев**

Автономии Горного Алтая 1 июня текущего года исполнится 90 лет (образована 1 июня 1922 г.). Естественно, такое важнейшее

---

<sup>1</sup> Конституции зарубежных государств. С. 127.

<sup>2</sup> См.: *Chancen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Baden-Baden, 1994. S. 81.

<sup>3</sup> Конституции зарубежных государств. С. 157.

историко-правовое событие не может не вызывать научно-общественного интереса. Как представляется, изучение становления и развития автономии алтайского народа требует нового подхода и новой оценки с учетом современных достижений правовой науки, поскольку в ранних исследованиях и изданиях даны не только не соответствующие действительности оценки, но и сделаны ошибочные выводы, требующие сегодня серьезной корректировки. Автономия была предметом изучения исследователей как дореволюционного, так и советского и нового российского периодов.

Первенство в изучении автономии коренных народов Сибири принадлежит исследователям Республики Хакассия, которые первыми предприняли изучение своей государственности. Н.И. Ефремова, Е.П. Малышева исследовали вопросы возникновения и развития национальной государственности, образования Хакасской автономной области, М.А. Митюков впервые в своей кандидатской диссертации рассмотрел законодательство об автономных образованиях, М.В. Чаптыкова и В.Н. Шеломенцева посвятили свои работы новому конституционно-правовому статусу Республики Хакассия, образованной 3 июля 1991 г. одновременно с Республикой Алтай.

По сравнению с научными достижениями хакасских исследователей, успехи в этой сфере алтайских ученых выглядят скромнее.

Велика значимость приобретения алтайским народом своей автономии и её роли в его жизни, что подтвердилось за 70 лет. В историческом плане становление и развитие нашей автономной области можно разделить на 3 основных этапа.

Первый – это период борьбы за выход Горного Алтая из состава Бийского уезда и создание самостоятельной административно-территориальной единицы (1917–1921 гг.).

Второй – это этап непосредственной борьбы за образование ойротского (алтайского) народа (1921–1922 гг.).

Третий – это период становления и устойчивого правового, социально-экономического и культурного развития автономной области в составе Сибирского, Западно-Сибирского и Алтайского краев (1922–1990 гг. до провозглашения республики).

Отметим особенности образования нашей автономной области:

а) образование автономной области стало возможным в результате победы Великой Октябрьской социалистической революции и установления советской власти, в условиях самостоятельного опре-

деления народами и народностями формы своей государственности, поэтому первоначально был поставлен вопрос об образовании автономной республики в составе разных территорий и народов (инородцев Хакасии, Бийского и Кузнецкого уездов), но такую автономию практически осуществить было трудно и, в конечном счете, перешли к форме автономной области;

б) образование автономной области алтайского народа (а не ойротского, название дано неправильно) стало реальностью при поддержке губернских, краевых (Сибирского), особенно отделов по делам национальностей, а также центральных советских органов. Здесь не наблюдалось активного, яркого сопротивления этих органов и должностных лиц, что было характерно для других регионов (например, в Красноярской губернии). Все понимали и признавали место и роль Горного Алтая как форпоста на южносибирских границах России (о чем есть записи в документах);

в) в образовании автономной области алтайского народа большую помощь и поддержку оказали инородцы Кузнецкого и Минусинского уездов, «пожертвовав» своим правом на создание собственных автономных образований в пользу автономии Горного Алтая, о чем были приняты решения на народных съездах. По этой причине Хакасская автономная область была образована только 20 октября 1930 г., т.е. на 8 лет позднее;

г) решение вопроса об образовании автономии Горного Алтая заняло достаточно значительное время (1917–1922) и совпало с борьбой за выделение Горного Алтая из состава Бийского уезда и созданием самостоятельной административно-территориальной единицы – Горно-Алтайского уезда, затем переименованного в округ, а также избранием первых официальных органов самоуправления – Алтайской горной думы и Каракорум-Алтайского совета и окружной управы;

д) процесс образования автономии инородцев Бийского уезда проходил в условиях гражданской войны на Алтае (1919–1921), что затруднило и затянуло решение данного вопроса;

е) нельзя не отметить активную и настойчивую работу Г.И. Чорос-Гуркина, Л.А. Сары Сэп Канзачакова и других борцов за создание самостоятельной административной единицы и автономию Горного Алтая, позднее репрессированных;

ж) на основе практики работы областных органов было принято Постановление ВЦИК от 18 января 1926 г. «Об органах управления

автономной областью Ойротского народа», которое в основном было посвящено взаимоотношению органов автономной области с краевыми. Данное Постановление послужило основой для принятия Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 29 сентября 1928 г. «О взаимоотношениях между автономными областями, входящими в состав краевых (областных) объединений, и органами краевой (областной) власти». Только в 1981 г. Верховным Советом РСФСР принят Закон «О Горно-Алтайской автономной области», который в регулирование взаимоотношений края и области не внёс ничего нового;

з) игнорирование в период образования автономной области отдельных её просьб и интересов, в частности не были приняты во внимание решения жителей некоторых сел Бийского уезда о включении их в состав вновь организуемой автономной области (такой опрос был проведен в конце 1917 и начале 1918 г.), а также были нарушены границы области при её образовании и не переданы ряд волостей, которые указаны в ранее принятых документах. Это: Алтайская, Куяганская и Сарасинская волости. Граница области была значительно сужена. За 1922–1937 гг. ВЦИК и СНК приняли более 30 постановлений и распоряжений, касающихся автономной области, в том числе два крупных акта, посвященных её юбилейным датам.

В ходе социалистического строительства Ойротская автономная область, переименованная в 1948 г. в Горно-Алтайскую автономную область, добилась значительных успехов в экономическом, социальном и культурном развитии, за что была награждена орденом Ленина (1967 г.) и орденом Дружбы народов (1972 г.), множеством грамот и знамен ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВСПС.

Оценивая прошедшие годы, можно сказать, что главное приобретение автономной области – это люди, ответственные и гордые за свою малую родину. Если бы в 1922 г. не была образована автономная область, то в 1991 г. не решился бы положительно вопрос о Республике Алтай. Если автономия для алтайцев была уютным аилом, то республика дала развитие, стала надежной защитницей интересов, сделала возможными связи с другими народами.

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТАТУСА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ

А.Б. Зенкина

Правовой статус коренных малочисленных народов в Российской Федерации ныне регулируется Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 16 апреля 1999 г. (в ред. от 05.04.2009 г.), Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 6 июля 2000 года (в ред. от 02.02.2006 г.), Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 4 апреля 2001 г. (в ред. от 03.12.2008 г.).

Необходимо отметить, что к коренным малочисленным народам законодатель относит только те, которые насчитывают менее 50 тыс. человек. При этом установленный количественный критерий, относящих коренные народы к малочисленным, весьма зыбок. Простое увеличение численности коренного этноса переведет его из одной категории в другую. Поэтому законодательная база, регулирующая статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, должна распространяться на все коренные народы в целом, проживающие в вышеуказанных географических зонах.

Примечательно, что в Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», в Акте об урегулировании претензий коренного населения Аляски не используется категория «малочисленные» народы. Устав об управлении инородцев 1822 г. в Российской империи, распространялся на всех инородцев, проживающих в Сибири, независимо от их численности.

Поэтому, если все-таки российский законодатель использует термин «коренные малочисленные народы», необходимо учитывать, как правильно в своих работах указал А.И. Кузнецов, механизм формирования крупных народов, по сравнению с которыми большинство других народов стали считаться малыми.

Как отмечает А.Н. Кокотов, коренные народы обладают качеством укорененности. В соответствии с п. 2. ст. 1 Конвенции МОТ № 169 признаками укорененности народа являются, во-первых, факт проживания на территории расселения предков, входящих в состав данного государства, во-вторых, сохранение всех или почти всех социальных, экономических, культурных и политических институтов, в-третьих, указание народов на их принадлежность к коренному.

В более конкретном варианте критерии укорененности указаны в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и в Федеральном законе «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Согласно ст. 1 рассматриваемых федеральных законов критериями укорененности являются, во-первых, проживание народов в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока, во-вторых, сохранение традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов, в-третьих, осознание себя самостоятельными общностями. Недостатком выделенных критериев укорененности является их рассмотрение в историческом аспекте. А.Н. Кокотов отмечает, что укорененность должна рассматриваться и в функциональном аспекте, поскольку организация коренных малочисленных народов может иметь не только территориальный, но и родовой характер, в перечень условий укорененности не следует включать оседлость. Так, историческую укорененность на этнической территории Красноярского края имеют, например, долганы, кеты, а функциональную укорененность – эвенки, селькупы, эскимосы, тоджинцы.

## **РЕЛИГИОЗНЫЙ СЕПАРАТИЗМ: ОПЫТ ЮЖНОГО СУДАНА**

**А.А. Агафонова**

В основе возникновения многих очагов сепаратизма лежит не просто этнический, а этнорелигиозный (этноконфессиональный) фактор. Это могут быть разногласия между католиками и протестантами (Северная Ирландия, Квебек), католиками и православными, между другими религиями, но в большинстве случаев с наиболее непримиримых позиций выступают исламские фундаменталисты,

конфликтующие и с православием (Косово, Северный Кавказ, Северный Кипр), и с католицизмом (Босния и Герцеговина, Южные Филиппины), и с индуизмом (Кашмир), и с буддизмом (Мьянма).

Сепаратистские движения довольно редко достигают итоговой цели. В качестве примеров успешных сецессий можно назвать только Бангладеш, Сингапур, Эритрею, Южный Судан. Для Судана проблема сепаратизма на этнической и религиозной основе – явление не новое. Более половины населения страны составляют арабы-мусульмане, а всего в Судане проживает более 600 различных племен и народностей. Они исповедуют ислам, христианство и местные традиционные верования. В результате положительного исхода референдума, состоявшегося с 9 по 15 января 2011 г., было провозглашено новое государство и принята Конституция Южного Судана. А 14 июля 2011 г. Южный Судан стал членом ООН.

Для современной России, как, впрочем, и для других полиэтнических государств, вопросы, связанные с противоречивостью межнациональных и межконфессиональных отношений, относятся к числу наиболее трудноразрешимых. Немаловажную роль играет конфессиональная политика государства. Все более очевидным, в свете последних реформ – введение в общеобразовательных школах с четвертого класса курса «Основы религиозных культур и светской этики», реституция государством церковного имущества и принятие соответствующего Федерального закона от 30.11.2010 № 327-ФЗ «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» и пр. – становится тот факт, что провозглашенное в Конституции РФ светское государство таковым останется только на бумаге и словах, а в реальности трансформируется в конфессиональное государство с вероисповедной политикой, рождающей «кооперационную форму» государственно-церковных отношений. Решающую роль в этом процессе играет Федеральный закон РФ от 26.10.1997 № 125-ФЗ (в ред. 01.07.2011) «О свободе совести и о религиозных объединениях», который с самого начала задумывался как дискриминационный. Одним из наиболее спорных моментов является порядок регистрации религиозных организаций, усложненный множеством ограничений (п. 1 ст. 9).

В этом плане интересен опыт Южного Судана, где в Конституции 2011 г. не только закреплено право на свободу совести и свободу вероисповедания, но и перечислены конкретные полномочия, га-

рантируемые гражданам, в том числе право на этническую и культурную коммуну (право использовать свои языки, исповедовать местную религию, воспитывать детей в соответствующей культуре), а также право собираться по религиозным мотивам и иметь специальные места для осуществления религиозных культов, право на учреждение соответствующих религиозных институтов, носящих культурный и гуманитарный характер, право получать, владеть и распоряжаться собственностью, а также использовать инструменты и материалы, относящиеся к религиозным культам; право писать, издавать и распространять религиозную информацию; право распоряжения финансовыми вкладами и фондами от индивидуальных лиц, частных и общественных учреждений; право общаться между общинами по вопросам религии и веры как на национальном, так и международном уровне (ст. 23). В России не предусмотрен такой объем свобод для каждого гражданина, что должно стать предметом законодательного реформирования.

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Е.А. Школяренко**

За истекшие несколько лет российский законодатель принял целый ряд нормативно-правовых актов, направленных на упорядочение миграционных потоков в Российскую Федерацию и усиление контроля за мигрантами.

В соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 3 декабря 2011 г. № 383-ФЗ)<sup>1</sup> вводится миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства и по месту пребывания<sup>2</sup>. Введение миграционного учета позволило кон-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; Там же. 2011. № 49 (ч. 5). Ст. 7061.

<sup>2</sup> В целях обеспечения исполнения положений данного закона Постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. № 9 (в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2008 г. № 899) утверждены Правила осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Прика-

тролировать передвижение по территории России иностранных граждан и лиц без гражданства. Цель вышеозначенного закона носит двудеинный характер, с одной стороны, замена разрешительного порядка въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, в пределах установленных Правительством РФ квот, на уведомительный порядок, с другой – контроль за перемещением иностранных граждан и лиц без гражданства по территории Российской Федерации.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 438-ФЗ)<sup>1</sup> имеет целью упрощение миграционных процедур. Новеллы, введенные данным законом, по существу сводятся к упрощению процедуры получения иммигрантом статуса временно проживающего в Российской Федерации, упрощают процедуру трудоустройства иностранных граждан, имеющих право на безвизовый въезд в Россию, чем существенно облегчают жизнь работодателей, привлекающих на работу иностранных граждан и лиц без гражданства. Немаловажным представляется и то обстоятельство, что рассматриваемый закон содержит предпосылки для легализации мигрантов, незаконно пребывающих и ведущих трудовую или предпринимательскую деятельность на территории российского государства и включения их в российскую экономику.

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу совершенствования государственного управления в сфере миграции» (в ред. Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ)<sup>2</sup> разграничил компетенцию органов внутренних дел Российской Федерации и территориальных органов ФМС России при осуществлении правоприменительных функций в сфере миграции. Им установлена передача осуществления правоприменительных функций, функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции от органов внутренних дел к Федераль-

---

зом ФМС России от 6 июля 2009 № 159 утвержден Административный регламент по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3286; Там же. 2011. № 1. Ст. 50.

<sup>2</sup> Там же. 2006. № 31. Ст. 3420; Там же. 2011. № 7. Ст. 900.

ной миграционной службе и ее территориальным органам. Принятие данного закона закрепляет правовые основы их деятельности.

В заключение следует отметить, что, как показала хотя и не продолжительная правоприменительная практика положений данных законов, новеллы правового регулирования миграционных отношений, содержащиеся в них, своевременны, востребованы, исходя из реалий сложившейся миграционной обстановки, и, безусловно, их надлежащее применение на практике будет способствовать не только стабилизации миграционного климата в Российской Федерации, но и повышению уровня толерантности к мигрантам со стороны российского общества.

## **МЕЖМУНИЦИПАЛЬНЫЕ НЕКОММЕРЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ**

**А.Ф. Москаленко**

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. (ст. 69) предоставляет представительным органам муниципальных образований право принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.

В отличие от межмуниципальных хозяйственных обществ, законодатель к некоммерческим организациям не применяет термин «межмуниципальный». Поэтому допускается создание некоммерческих организаций одним (такая организация не относится к категории межмуниципальных), двумя и более муниципальными образованиями. Действующим законодательством предусмотрено, что некоммерческие организации могут создаваться для достижения различных целей, за исключением целей, связанных с извлечением ими прибыли и ее распределением в интересах учредителей (участников).

Некоммерческие автономные организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, для решения задач охра-

ны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения конфликтов, оказания квалифицированной юридической помощи, а также для достижения иных целей, не связанных с извлечением прибыли. Отличие автономных некоммерческих организаций от муниципальных учреждений состоит в большей самостоятельности при осуществлении своей деятельности и распоряжении имуществом. В форме автономной некоммерческой организации могут создаваться учебные заведения, лечебно-оздоровительные организации, спортивные клубы, приюты и другие организации, оказывающие общественно полезные услуги в той или иной области. Думается, что правильным будет разрешить муниципальным образованиям создавать межмуниципальные некоммерческие партнёрства. Закон о некоммерческих организациях (ст. 8) в части регулирования статуса некоммерческих партнёрств создаёт реальные условия для участия в них муниципальных образований (право участия в управлении делами партнёрства, выхода из партнёрства, возврата переданного имущества и т.п.).

Приемлемой формой межмуниципального сотрудничества следует признать учреждение межмуниципальных фондов. Федеральным законом о некоммерческих организациях (ст. 7) фондом признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов и преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели. Отличительный признак фонда – объединение имущества, переданного для достижения общественно полезных целей, определенных его уставом (а не объединение лиц (граждан и (или) юридических лиц как для иных юридических лиц).

Данная форма межмуниципального объединения требует дополнительной регламентации в части своего названия. По аналогии с межмуниципальными хозяйственными обществами фонды рекомендуются именовать «межмуниципальными фондами». Предлагаемое дополнение в Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. позволит более точно конкретизировать указанную форму межмуниципального сотрудничества, подтвердить, что ее участниками выступают муниципальные образования, а не иные лица.

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Я.А. Кирова

Органы местного самоуправления (далее – ОМСУ), максимально приближенные к населению и его нуждам, наряду с другими органами и организациями, правосудием, участвуют в защите прав и охраняемых законом интересов потребителей. Полномочия реализуются ОМСУ в соответствии с ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. и ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 г. Основными направлениями деятельности ОМСУ в данной сфере являются рассмотрение жалоб потребителей, консультирование их по вопросам защиты прав потребителей (ст. 44 Закона РФ «О защите прав потребителей в РФ» от 07.02.1992 г., детализирующего положения ГК РФ), а также осуществление аналитической работы и информационно-просветительской деятельности. Эффективность такой работы подтверждается, в частности, данными, периодически представляемыми в отчетах об итогах работы комитета по защите прав потребителей мэрии г. Новосибирска на ее официальном сайте, в публикациях в СМИ. Так, в течение 2011 г. рассмотрено 51625 обращений, составлено 406 исковых заявлений, горожанам возвращено за некачественно оказанные услуги и проданные товары с недостатками 35 млн 338 тыс. руб. Традиционно наибольшее количество обращений граждан выявляется в сферах, представляющих жизненный интерес для человека (торговля, бытовое обслуживание, услуги связи, коммунальные, туристические и др.). Административный регламент предоставления муниципальной услуги по рассмотрению обращений и жалоб граждан по вопросам защиты прав потребителей, утвержденный Постановлением мэрии г. Новосибирска от 12.04.2011 г. № 3100, определяет процедуры: консультирование заявителей; прием обращений и жалоб заявителей; рассмотрение обращений и жалоб; подготовка ответа на обращение и жалобу заявителя. Другое направление деятельности ОМСУ, предусмотренное ст. 44 указанного выше Закона – обращение в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга по-

требителей), – в силу ряда причин (в том числе малочисленности штата сотрудников, отсутствия специалистов-юристов для представительства в суде, сокращения бюджетного финансирования) не реализуется в полной мере. Обеспечение безопасности потребительского рынка осуществляется путем тесного сотрудничества ОМСУ с надзорными и контролирующими органами. Оно находит свое отражение в деятельности Совета по взаимодействию с органами по контролю (надзору) в области защиты прав потребителей и общественными объединениями потребителей. ОМСУ могут взять на себя некоторые функции федеральных, но при отсутствии достаточных полномочий это бессмысленно. В частности, можно предоставить им право устанавливать: перечень и способы доведения информации до потребителя по отдельным видам товаров (работ, услуг); ответственность должностных лиц, виновных в нарушении режима работы государственного (муниципального) предприятия торговли, бытового и иных видов обслуживания; ответственность за нарушение продавцом (исполнителем) обязательств, за которые она не определена законом; более высокий уровень ответственности за вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу потребителя вследствие конструктивных, производственных, рецептурных и иных недостатков товара (работы, услуги); льготы и преимущества потребителям в сфере торговли и различных видов обслуживания; последствия нарушения условий договора об оказании услуги, если такой договор по характеру не подпадает под действие закона; порядок объединения граждан в общественные организации потребителей и условия их деятельности; случаи нарушения прав потребителей, дающие основание общественным организациям потребителей предъявлять иски в интересах потребителей, не являющихся их членами, и др. Следует наделить ОМСУ правом анализировать договоры, которые заключаются продавцами (исполнителями, производителями) с потребителями, с целью выявления условий, ограничивающих права потребителей, а в случае выявления фактов реализации продукции, которая не сопровождается необходимой, достоверной, своевременной информацией и соответствующими документами, или с просроченным сроком годности, временно приостанавливать ее реализацию до предъявления информации, сопроводительных документов или прекращать ее реализацию. Перспективным механизмом защиты прав потребителей могут стать разработка, принятие и реализация такой федеральной целевой программы, которая включала бы раз-

личные направления защиты прав потребителей, а также предусматривала бы взаимодействие правозащитных потребительских организаций с бизнес-сообществом, федеральными органами власти и ОМСУ. Для проведения целостной потребительской политики необходимо не только расширить полномочия ОМСУ, но и активизировать их взаимодействие с другими органами и организациями, разработать новые формы их взаимодействия.

## **МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ СУДЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**И.В. Зуева**

Судебная практика привлечения судей к дисциплинарной ответственности является важным каналом влияния на независимость судей. Она не обходится без формирования у судей устойчивых правовых взглядов, которые воспринимаются при рассмотрении аналогичных дел как устойчивая форма поведения.

Понимание судебной власти в контексте проблематики статуса ее непосредственных носителей – судей формируется из анализа соответствующих норм Конституции РФ, подкрепляемого соответствующей практикой Конституционного суда РФ.

О принципиальной сущности правового государства высказался КС РФ. В Постановлении от 25 апреля 2001 г. № 6-П КС РФ записано, что конституционный принцип правового государства, возлагающий на Российскую Федерацию обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшую ценность, предполагает установление такого правопорядка, который должен гарантировать каждому государственную защиту его прав и свобод.

В полной ли мере сегодня защищен от судебной власти сам судья? Какие гарантии, провозглашенные для граждан Российской Федерации, действуют в отношении судьи?

Согласно ст. 120 Конституции судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону. Это значит, что судьи не подчиняются никакому постороннему влиянию. В своих решени-

ях они должны следовать только Конституции и закону при условии, что он соответствует Конституции. В этом выражается независимость судебной власти от законодательной и правомочие судов по осуществлению судебного контроля за содержанием законов.

Согласно ст. 121 Конституции судьи несменяемы. Это означает, что судья не может быть удален с должности судьи, назначен на другую должность или даже на должность судьи в другой суд без его согласия. При этом по российскому законодательству судья исполняет свои полномочия до достижения им 70-летнего возраста. Но они могут быть прекращены досрочно в порядке и по основаниям, установленным законом (ст. 121, ч. 2 Конституции). Такое стабильное правовое положение судьи необходимо для независимого осуществления правосудия.

Можно ли привлекать судей к дисциплинарной ответственности и прекращать полномочия судьи за принятое судьей неправосудное решение? КС РФ дал ответ на этот вопрос в оглашенном постановлении 2 июня 2011 г. по жалобе бывшего судьи Преображенского районного суда г. Москвы Анжелики Матюшенко, наказанной за незаконное судебное решение, в котором говорится, что такое наказание возможно, но только за ошибки, приводящие к «искажению фундаментальных принципов судопроизводства и грубому нарушению прав участников процесса».

С жалобой в КС РФ обращалась и судья Е.А. Душина, оспаривая конституционность ФКЗ от 09.11.2009 г. «О дисциплинарном судебном присутствии», учредившего ДСП как чрезвычайный суд для судей, не предусмотренный Конституцией РФ.

На проблему отсутствия должного правового регулирования механизма дисциплинарной ответственности судей обратил внимание Михаил Клеандров, судья КС РФ, член Совета судей. В своем особом мнении к постановлению КС он указывает, что «закрепленное в действующем законодательстве понятие “дисциплинарный проступок судьи” является неясным, нечетким, неопределенным и многосмысленным. При этом его неопределенность столь высока, что делает законоположения, которыми оно провозглашено, не соответствующими Конституции».

**НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ  
МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**В.В. Казаков**

Всю совокупность правовых проблем, связанных с исполнением муниципальными образованиями делегированных им государственных полномочий, можно условно разделить на две группы: проблемы, связанные с нарушением процедуры наделения государственными полномочиями, и проблемы экономико-правового характера, связанные с ресурсным обеспечением исполнения делегируемых государственных полномочий.

К первой группе правовых проблем можно отнести следующие:

1. Наделение органами государственной власти муниципальных образований отдельными государственными полномочиями без издания соответствующего Федерального закона или закона субъекта Федерации, что противоречит ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>1</sup>.

2. Наделение муниципальных образований расходными полномочиями, связанными с осуществлением государственных полномочий, без наделения органов местного самоуправления самими государственными полномочиями.

3. Наделение функциями по осуществлению расходных обязательств, связанных с исполнением государственных полномочий, путем прямого возложения этих функций на структурные подразделения органов местного самоуправления, что нарушает право глав муниципальных образований (сити-менеджеров) на определение компетенции структурных подразделений исполнительных органов

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.*

местного самоуправления (местных администраций) и противоречит п. 1 ст. 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Устранение вышеперечисленных проблем может быть достигнуто путем возложения полномочий на конкретный федеральный или региональный орган по осуществлению контроля за процедурой делегирования государственных полномочий на местный уровень, в том числе путем осуществления обязательной предварительной правовой экспертизы нормативных актов, которыми осуществляется их делегирование. На федеральном уровне таким органом могли бы стать Прокуратура РФ или Министерство юстиции РФ.

Среди второй группы проблем можно назвать следующие:

1. Наделение органов государственной власти муниципальных образований отдельными государственными полномочиями без предоставления соответствующих материальных и финансовых ресурсов, что нарушает ч. 2 ст. 132 Конституции РФ и п. 5 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В настоящее время органами местного самоуправления на территории Томской области реализуются государственные полномочия в сфере здравоохранения и общего среднего образования. Они осуществляются муниципальными учреждениями с использованием муниципального имущества (зданий, оборудования и т.д.), т.е. при делегировании государственных полномочий органам местного самоуправления не было передано имущество, необходимое для их исполнения. Более того, до настоящего времени не решён вопрос о возмещении затрат, связанных с содержанием муниципального имущества, используемого для реализации государственных полномочий.

2. Предоставление материальных и финансовых ресурсов непосредственно на осуществление государственных полномочий без учета дополнительных затрат, связанных с их осуществлением. Примером может служить выделение денежных средств на приобретение жилья для детей, оставшихся без попечения родителей. Денежные средства на указанные цели выделяются с опозданием или не в полном объеме, что приводит к обращениям граждан в суд. Задержки в финансировании делегированных государственных полномочий приводят к невозможности своевременного исполнения вступивших в силу решений судов, что, в свою очередь, ведет к привлечению муниципальных образований к ответственности без возме-

ния расходов местным бюджетам. Другим примером может служить ситуация, когда для исполнения делегированных государственных полномочий органы местного самоуправления расширяют штат муниципальных служащих. Расходы на их содержание предусматриваются при возмещении затрат органов местного самоуправления. Однако при прекращении исполнения делегированных государственных полномочий возникает необходимость сокращения персонала и осуществления необходимых выплат сокращаемым работникам в соответствии с трудовым законодательством. Возмещение таких затрат является доброй волей органов государственной власти, делегировавших государственные полномочия, и осуществляется не всегда. Практически никогда не возмещаются затраты органов местного самоуправления на содержание имущества, необходимого для осуществления делегированных им государственных полномочий.

3. В настоящее время, в связи с необходимостью преодоления кризисных явлений в российской экономике, широкое распространение получила практика заключения между субъектами Федерации и муниципальными образованиями административных договоров, регулирующих основные направления экономической жизни территории. В Томской области такие административные договоры именуются соглашениями об оздоровлении муниципальных финансов. Наряду с прочими условиями данные соглашения содержат пункты, ограничивающие права органов местного самоуправления по увеличению штатной численности служащих. Указанная мера может считаться обоснованной. Однако органы государственной власти, возлагая на органы местного самоуправления значительное число государственных полномочий (на территории только города Томска по состоянию на конец 2011 г. таких полномочий насчитывается порядка 23), не пересматривают предельно допустимую штатную численность органов местного самоуправления. Это обстоятельство приводит к тому, что реализация делегированных государственных полномочий осуществляется путем перераспределения (увеличения) нагрузки на действующих муниципальных служащих, что изменяет существенные условия труда и зачастую нарушает трудовые права муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений.

4. Принятие органами государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации правовых актов, влекущих увеличение расходных обязательств местных бюджетов без со-

ответствующей компенсации возникающих затрат или с последующей компенсацией таких затрат, что приводит к необходимости вынужденного отвлечения средств местных бюджетов на осуществление государственных полномочий в ущерб реализации функций органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Такое положение нарушает принцип самостоятельности органов местного самоуправления и противоречит ч. 1 п. 5 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Для решения данной группы проблем недостаточно одного лишь определения органа, осуществляющего контроль за процедурой делегирования государственных полномочий, необходимы определение четкого круга затрат, связанных с реализацией делегируемых государственных полномочий, и детализация процедуры возмещения таких затрат на уровне Федерального закона, в частности разработка на федеральном уровне единой методики расчета затрат, подлежащих возмещению муниципальным образованиям в связи с осуществлением ими переданных государственных полномочий.

## **ПОНЯТИЕ ДОРОЖНЫХ ФОНДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**С.С. Кузнецов**

6 апреля 2011 г. Бюджетный кодекс<sup>1</sup> был дополнен новой статьей 179.4 «Дорожные фонды»<sup>2</sup>. Первоначально дорожный фонд в Бюджетном кодексе определялся как часть средств бюджета, подлежащая использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности только в отношении автомобильных дорог общего пользования. Такое ограничение целей его создания противоречило сложившейся практике финансирования и было воспринято нега-

---

<sup>1</sup> *Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823.*

<sup>2</sup> *Федеральный закон от 06.04.2011 №68-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. №15. Ст. 2041.*

тивно, что обусловило внесение дополнений<sup>1</sup> в определение расширяющих направления использования средств фонда для капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

Однако определение дорожных фондов только через направления расходования их средств не отражает всех особенностей этой финансово-правовой категории, тем более в Бюджетном кодексе названы источники пополнения их доходной части. Скорее всего, это вызвано легальным закреплением в основном источников доходов федерального дорожного фонда<sup>2</sup> и, по сути, открытым перечнем источников доходов региональных и муниципальных дорожных фондов, а также опасением нарушить принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов.

Источниками формирования дорожных фондов субъектов РФ Бюджетным кодексом названы акцизы на горюче-смазочные материалы, произведённые в РФ, распределяемые между федеральным и региональными бюджетами<sup>3</sup>, и транспортный налог, а доходы муниципальных дорожных фондов не указаны вообще. Этот факт представляется упущением законодателя, ведь по аналогии с доходами федерального дорожного фонда, для региональных фондов дополнительно и для муниципальных дорожных фондов в Бюджетном кодексе, а не в специальных региональных законах и муниципальных актах, следовало закрепить аналогичный перечень. К таким доходам следовало отнести плату в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам регионального (местного) значения транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжёловесных и (или) крупногабаритных грузов или имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 т<sup>4</sup>, а также штрафы за их неуплату; неустойку (штрафы, пени), возмещение убытков государственного (муниципального) заказчика, взысканных в связи с нару-

---

<sup>1</sup> См.: Пункт 7 Федерального закона от 30.11.2011 № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. №49 (ч. 1). Ст. 7039.

<sup>2</sup> См.: Пункт 3 ст. 179.4 Бюджетного кодекса.

<sup>3</sup> В 2012 г. по нормативу 23% в федеральный, 77% в региональные бюджеты; в 2013 г. по нормативу 28% в федеральный, 72% в региональные бюджеты.

<sup>4</sup> Будет взыматься с 1 января 2013 г.

шением исполнителем (подрядчиком) условий государственного (муниципального) контракта или иных договоров, финансируемых за счет средств дорожного фонда, или в связи с уклонением от заключения таких контракта или иных договоров; денежные средства, внесенные участником конкурса или аукциона, проводимых в целях заключения государственного (муниципального) контракта, финансируемого за счет средств дорожного фонда, в качестве обеспечения заявки на участие в таком конкурсе или аукционе в случае уклонения участника конкурса или аукциона от заключения такого контракта. Немаловажными доходными источниками региональных и муниципальных дорожных фондов являются доходы от использования имущества, входящего в состав автомобильных дорог регионального и муниципального значения; доходы от передачи в аренду земельных участков, расположенных в полосе отвода автомобильных дорог регионального и муниципального значения; плату за оказание услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам регионального и муниципального значения; плату по соглашениям об установлении частных и публичных сервитутов в отношении земельных участков в границах полос отвода автомобильных дорог регионального и муниципального значения в целях строительства (реконструкции), капитального ремонта объектов дорожного сервиса, их эксплуатации, установки и эксплуатации рекламных конструкций; поступления в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на финансовое обеспечение дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального и муниципального значения; безвозмездные поступления от физических и юридических лиц на финансовое обеспечение дорожной деятельности, в том числе добровольных пожертвований, в отношении автомобильных дорог общего пользования регионального и муниципального значения.

Таким образом, дорожный фонд можно определить как формируемый в федеральном, региональных и муниципальных бюджетах за счёт особых налоговых, неналоговых и безвозмездных поступлений специальный фонд, подлежащий использованию в целях финансового обеспечения дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог общего пользования, а также капитального ремонта и ремонта дворовых территорий многоквартирных домов, проездов к дворовым территориям многоквартирных домов населенных пунктов.

Думается, что такое определение дорожного фонда не нарушает принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, иначе само указание законодателем специальных источников формирования федерального и региональных дорожных фондов в Бюджетном кодексе будет нарушать этот принцип.

## **ВЗАИМОЗАВИСИМЫЕ ЛИЦА. НОВАЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

**Е.В. Алтухова**

Законом № 227-ФЗ от 18 июля 2011 г.<sup>1</sup> внесены существенные изменения в Налоговый кодекс РФ и некоторые другие законодательные акты в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения. Внесенные в Налоговый кодекс изменения призваны повысить качество нормативного регулирования в сфере трансфертного ценообразования, в том числе приблизиться к международным принципам, сформулированным в частности в рекомендациях Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Целью установления особых правил является недопущение налоговых потерь в связи с перераспределением доходов и расходов между сторонами сделки, являющимися взаимозависимыми лицами, в целях налоговой экономии. Поэтому изменениям подверглось, прежде всего, само понятие «взаимозависимые лица».

Ранее действовавшая редакция НК РФ, определяя в качестве основания признания лиц взаимозависимыми «возможность оказывать влияние...», не устанавливала объективных критериев, позволяющих оценивать наличие либо отсутствие такого влияния. Такое положение приводило к большому количеству судебных споров, в рамках которых именно судебные органы должны были сделать вывод о взаимозависимости и, как следствие, о правомерности проводимых в их отношении мероприятий налогового контроля.

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 18.07.2011 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием принципов определения цен для целей налогообложения» // СЗ РФ. 2011. №30 (ч. 1). Ст. 4575.*

Статья 105.1 НК РФ<sup>1</sup> определяет, что возможность оказывать влияние связывается законодателем с наличием возможности у одного лица определять решения, принимаемые другими лицами, в силу определенных обстоятельств. Например, возможность определять решения, принимаемые иными лицами, может возникать в силу участия одного лица в капитале других лиц, в соответствии с заключенным между ними соглашением либо при наличии иной возможности. Учитывая сложные структурные схемы построения бизнес-групп, законодатель специально подчеркивает, что возможность оказывать влияние учитывается независимо от того, может ли оно оказываться одним лицом непосредственно и самостоятельно или совместно с его взаимозависимыми лицами, признаваемыми таковыми в соответствии со ст. 105.1 НК РФ.

Таким образом, отнесение лица к особой категории налогоплательщиков – взаимозависимым лицам, связано с наличием особенностей гражданских, трудовых, семейных и иных правоотношений между этими лицами.

Нельзя не отметить положительно, что помимо конкретизации дефиниции «взаимозависимые лица», законодателем был существенно расширен перечень лиц, презумпция взаимозависимости которых установлена Налоговым кодексом РФ, и в этих случаях отсутствует необходимость доказывать наличие оснований для взаимозависимости в судебном порядке. Более того, действующий в настоящее время расширенный перечень по сути закрепляет те случаи взаимозависимости, которые как раз и были выявлены судебной практикой.

Следует обратить внимание, что в новой редакции Налогового кодекса РФ перечень оснований, при наличии которых лица признаются взаимозависимыми в силу прямого указания закона, является исчерпывающим. При этом, как и ранее, суд вправе признать лица взаимозависимыми по иным основаниям.

---

<sup>1</sup> *Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.*

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ЗАДАНИЕ, ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

**Е.В. Бергер**

Муниципальное задание – один из способов предоставления муниципальным учреждениям бюджетных ассигнований на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам.

Исходя из анализа муниципальных правовых актов Томской области, муниципальное задание формируется на основе перечня муниципальных услуг (работ), после утверждения решения о бюджете, с учетом утвержденных учредителем нормативов затрат на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) и содержание недвижимого и особого ценного имущества.

Одной из целей формирования муниципального задания является определение фактического объема затрат муниципальной услуги в натуральных и стоимостных показателях, что в перспективе позволит исключить неэффективные расходы бюджета. Кроме того, учредитель с учетом анализа исполнения финансово-хозяйственного плана учреждения, в котором учитываются все его доходы и расходы, в том числе от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, имеет возможность регулировать нормативы затрат путем установления в процентном отношении к доходам от предпринимательской деятельности брмени содержания учреждения за счет бюджетных средств.

До перехода на финансовое обеспечение муниципальных бюджетных учреждений путем формирования муниципальных заданий, содержание их осуществлялось на основе бюджетной сметы. Как правило, основная часть расходов, покрываемых за счет бюджетных средств, не нормировалась и исполнялась по заявкам и потребностям учреждения. По этому на этапе определения нормативов затрат в целях формирования муниципального задания учредители на муниципальном уровне сталкиваются с проблемой отсутствия стандартов (требований) оказания соответствующих услуг (работ). Лишь небольшая часть муниципальных услуг регламентирована Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предостав-

ления государственных и муниципальных услуг»<sup>1</sup>, а основная нормируется с учетом потребностей учреждения, а не потребителя. Утверждаемые учредителем нормативы затрат, как правило, ограничены предусмотренными в бюджете размерами бюджетных ассигнований, при этом услуга может быть стандартизирована с определением конкретных норм, правил ее оказания потребителю. Поэтому в связи с недостаточностью бюджетного финансирования при утверждении учредителем нормативов затрат применяются поправочные коэффициенты, позволяющие привести в соответствие нормативы затрат финансовым возможностям, но исключается полное соблюдение стандартов, что вероятно может со временем повлиять на качество оказываемых услуг.

Большая часть муниципальных образований Томской области начиная с 2012 г. перешли на финансовое обеспечение деятельности муниципальных учреждений посредством формирования муниципальных заданий и предоставления субсидий. Бюджетные и автономные учреждения с момента перехода на предоставление им из бюджета субсидий для финансового обеспечения выполнения муниципального задания перестают быть участниками бюджетного процесса – бюджетополучателями, и к ним не применяются нормы Бюджетного кодекса РФ по вопросам контроля за исполнением бюджета. Поэтому учредителю необходимо определять механизм и формы осуществления контроля над исполнением учреждением муниципального задания и мониторинга результатов контроля для исключения неэффективного и неправомерного использования бюджетных средств, а также определения качества оказываемых услуг (выполняемых работ) и удовлетворенности потребителя в услугах (работах).

## **ФИНАНСОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ**

**Н.Н. Воробьева**

Особенности финансовых взаимоотношений в федеративном государстве между составляющими его частями (центром и регионами) в науке чаще всего раскрываются через категорию «финансовый

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

федерализм». Нередко в таком же значении употребляются понятия «бюджетный федерализм», «налоговый федерализм», «бюджетно-налоговый федерализм», «фискальный федерализм». Подобная терминологическая неопределенность вызвана, во-первых, отсутствием четких законодательных формулировок данной категории. Во-вторых, разнообразием подходов авторов к переводу устойчивого англоязычного термина «fiscal federalism», характеризующего разграничение функций (полномочий) и ресурсов между различными уровнями управления.

Следует учитывать, что федерализм в финансовой сфере может быть охарактеризован с различных позиций – экономической, политической, организационной, правовой. Последний аспект данного понятия связан с нормативным закреплением основных элементов финансового федерализма, среди которых принято выделять: разграничение функций и полномочий между различными уровнями государственной власти; наделение каждого уровня власти финансовыми ресурсами, достаточными для осуществления закрепленных за ним полномочий; горизонтальное и вертикальное выравнивание диспропорций на всей территории страны для достижения равного уровня предоставления социальных услуг (межбюджетные отношения в узком смысле).

Базовую нормативную основу финансового федерализма составляют положения Конституции РФ. Содержание каждого из элементов раскрывается через бюджетные и (или) налоговые правоотношения Российской Федерации и ее субъектов, регулируемые Бюджетным и Налоговым кодексами РФ.

Проблема финансовых взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ продолжает оставаться одной из наиболее обсуждаемых и дискуссионных уже длительное время. В конце 2011 г. она вновь актуализировалась в Бюджетном послании Президента РФ «О бюджетной политике в 2012–2014 гг.»<sup>1</sup>, и впоследствии – в «Основных направлениях бюджетной политики на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», утвержденных Министерством финансов РФ<sup>2</sup>. Данные программные документы предусматривают меры по

---

<sup>1</sup> Парламентская газета. 2011. № 32.

<sup>2</sup> КонсультантПлюс [Электронный ресурс]: справочная правовая система. Версия Проф, сетевая. – Электрон. дан. (64 кб). М.: АО КонсультантПлюс, 1992. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.

решению задач в рамках каждого из элементов финансового федерализма.

Прежде всего, предусматривается совершенствование системы разграничения расходных обязательств между уровнями бюджетной системы. Президентом РФ провозглашен курс на децентрализацию полномочий, т.е. их перераспределение в пользу регионов и муниципалитетов. В частности, предлагается передача субъектам РФ федеральных государственных учреждений в сферах образования, здравоохранения, культуры и сельского хозяйства взамен перехода на финансирование полиции из федерального бюджета. В этих целях требуется значительное расширение источников доходов региональных и местных бюджетов, однако конкретных мер, кроме постепенной отмены федеральных льгот по региональным и местным налогам и введения налога на недвижимость, не предусмотрено.

Наконец, предполагается корректировка механизмов оказания финансовой помощи субъектам РФ в целях повышения ее эффективности. Сохраняется механизм предоставления дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ как безусловного вида финансовой помощи, распределяемого на три года до начала финансового года. Для дополнительного стимулирования деятельности субъектов РФ по наращиванию регионального налогового потенциала предлагается активнее использовать механизм финансового поощрения регионов, достигших наилучших результатов в сфере развития предпринимательства и привлечения инвестиций, в форме дотаций. Кроме того, Президентом РФ предложено расширение прав субъектов РФ и муниципальных образований по распоряжению бюджетными ресурсами, поступающими с федерального уровня, в частности закрепление права субъектов РФ самостоятельно определять объемы расходов, покрываемых субвенциями, по каждому направлению их осуществления.

Очевидно, что децентрализация властных полномочий, влекущих дополнительные расходы на региональном уровне, не сопровождается увеличением собственной доходной базы субъектов РФ. Конкретных мер, помимо усиления финансовой помощи из федерального центра, в этом направлении не предусмотрено. Это позволяет сделать вывод об укреплении «финансовой вертикали» власти и слабой реализации принципа фискального федерализма в современных российских условиях.

## ПУБЛИЧНЫЙ КРЕДИТ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Д.Е. Кошель

Институт финансового права – государственный кредит, в советское время включавший нормы о государственных займах и лотереях, вследствие внедрения рыночных отношений в сферу государственных финансов и развития бюджетного федерализма был значительно расширен за счет включения, во-первых, норм, регулирующих отношения в сферах банковского кредитования бюджетов и бюджетного кредита, а во-вторых, норм, регулирующих отношения, в которых государство выступает в роли кредитора. Кроме этого, обособление в системе власти института местного самоуправления потребовало появления категории муниципального кредита с последующим его размежеванием с кредитом государственным.

Столь стремительное изменение структуры и характера кредитных отношений с участием публично-правовых образований было отражено и на научно-теоретическом уровне. Кроме последовательного признания двойственности природы указанных отношений, покончившего с пролонгацией советского понимания государственного кредита, а также констатации самостоятельности института муниципального кредита, самым значимым итогом эволюции доктринального подхода к сущности кредитных отношений с участием государства и муниципальных образований стала разработка правовой категории «*публичный кредит*», нормы о котором характеризуются авторитетными исследователями<sup>1</sup> в качестве новой сформировавшейся подотрасли финансового права, включающей такие крупные финансово-правовые институты, как публичный внутренний и внешний долг, публичные долговые обязательства, публичные займы, бюджетный кредит, публичные гарантии и др.

Общепризнано, что формами публичного (государственного и муниципального) кредита являются государственные и муниципальные заимствования, образуемые государственными (муниципальными) займами, бюджетными кредитами, банковскими кредитами для публично-правовых образований и иностранными кредитами,

---

<sup>1</sup> См., напр.: Покачалова Е.В. Публичный долг: теоретические и практические аспекты российского финансового права: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2007.

государственные и муниципальные гарантии, а также бюджетные кредиты другим бюджетам, юридическим лицам, в том числе иностранным юридическим лицам, кредиты, составляющие внешние долговые требования Российской Федерации.

Результатом первой группы отношений является образование публичного долга (публичных долговых обязательств), в то же время долговые обязательства второй группы, образуемые перед публично-правовыми образованиями, к публичному долгу не относятся и вообще не имеют единого систематизирующего понятия. Таким образом, публичный кредит, включающий все группы публичных кредитных отношений, оказывается шире категории публичного долга.

По нашему мнению, публичные кредитные отношения на современном этапе выходят за рамки сугубо бюджетных, равно как и публичные финансы, никак уже не ограничиваются финансами государства и муниципальных образований. «Переходным примером» нестандартных публичных кредитных отношений является выпуск государственных облигаций в рамках антикризисных мер по стабилизации финансовой системы и регламентирующим меню облигаций федерального займа на размещенные банком привилегированные акции<sup>1</sup>.

Также новой формой публичных кредитных отношений является размещение средств федерального бюджета на банковских депозитах<sup>2</sup>. В начале 2012 г. ожидается появление нового инструмента рефинансирования кредитных организаций, причем вводимого не Банком России, а Минфином – по заявлению директора департамента Минфина К. Вышковского, Министерство намерено проводить с бюджетными средствами также и операции РЕПО.

Реализуя публичную функцию, Центральный банк РФ предоставляет кредиты банковскому сектору: к публичным кредитным отношениям следует отнести, в частности, ломбардные и иные обеспеченные кредиты, беззалоговые кредиты (появившиеся в острой фазе финансового кризиса), операции РЕПО и валютного свопа и другие. Характеристикам публичных кредитов соответствуют и субординированные кредиты банковской системе, предоставля-

---

<sup>1</sup> См.: *Федеральный закон* от 18.07.2009 № 181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3618.

<sup>2</sup> См.: *Постановление* Правительства РФ от 24.12.2011 № 1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах» // СЗ РФ. 2012. №1. Ст. 161.

шиеся Внешэкономбанком за счет средств фонда национального благосостояния<sup>1</sup>.

Таким образом, понятие и структура публичного кредита в связи с усложнением и разнообразием экономических отношений с участие публичных субъектов нуждаются, по нашему мнению, в пересмотре в науке финансового права. Централизации описанных отношений под эгидой института публичного кредита позволит решить некоторые принципиальные проблемы предмета отрасли финансового права: в частности места кредитов ЦБ РФ в финансовой системе.

## **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А.Н. Туляй**

Предстоящее вступление России во Всемирную торговую организацию позволяет рассмотреть вопрос о преобразовании российской банковской системы и повышения ее экономической и административной конкурентоспособности. Изучение направлений интеграции банковской системы Российской Федерации в деловую среду и нормативы, действующие в ВТО, заставляет пересмотреть конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации. Исключительные полномочия Центрального банка в области нормативно-правового регулирования банковской деятельности имеют конституционное закрепление, что позволяет вывести его на первый уровень банковской системы.

Анализ конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации предполагает комплексное рассмотрение его полномочий и сфер деятельности:

1. Конституция содержит нормы по закреплению за Центральным банком Российской Федерации функций эмиссионного центра страны, а также по защите и обеспечению устойчивости рубля.

2. Центральный банк Российской Федерации является одним из немногих органов государства, напрямую не включенных в систему

---

<sup>1</sup> См.: *Федеральный закон от 13.10.2008 №173-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. №42. Ст. 4698.*

органов исполнительной, законодательной или судебной власти, чьи принципы организации и деятельности закреплены на конституционном уровне.

3. Предусмотрена ответственность должностных лиц Банка России в форме прекращения полномочий Председателя Центрального банка Российской Федерации по представлению Президента России, либо отмены неправомερных актов Центрального банка.

При этом Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» не дают однозначного ответа на вопрос о правовом статусе Центрального банка и первичности исполняемых им функций: либо это орган государственной власти, либо кредитная организация со всеми соответствующими правами и обязанностями.

На наш взгляд, происходит преобладание административных компетенций Банка России над сугубо банковскими операциями. Это выражается в том, что согласно ст. 4 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Центральный банк единолично:

1. Устанавливает правила осуществления расчетов и проведения банковских операций путем издания обязательных для применения нормативных актов.

2. Осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп.

3. Выполняет контрольные функции в отношении всех субъектов второго уровня банковской системы.

4. Является органом государства, наделенным правом регистрации и выдачи лицензий кредитным организациям, а также применяет санкции к нарушителям банковского законодательства вплоть до приостановления и отзыва лицензии на осуществление банковской деятельности.

5. Как уже упоминалось, является эмиссионным центром государства и распорядителем золотовалютных резервов.

Это подтверждает тезис о том, что Центральный банк России в своей повседневной деятельности по развитию и укреплению банковской системы Российской Федерации выполняет все основные функции, а именно нормотворческую, исполнительскую и судебную.

Представляется, что подготовку к интеграции российской банковской системы в мировое экономическое пространство необходимо начинать с пересмотра положений о Банке России как кредитной

организации и оставлении за ним только административных функций, либо с разделения его полномочий в сфере регулирования финансово-кредитной и банковской системы между несколькими государственными органами.

## НОВАЦИИ БАНКОВСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Е.Ю. Туляй**

Одно из главных изменений, касающихся деятельности кредитных организаций, связано с увеличением минимального размера собственных средств для кредитных организаций<sup>1</sup>. Законодательством предусмотрено увеличение размера собственных средств (капитала) банка (за исключением отдельных случаев) со 180 до 300 млн рублей. В таком же размере увеличиваются требования в отношении небанковской кредитной организации, ходатайствующей о получении статуса банка. Одновременно введены нормы, предусматривающие порядок постепенного приведения размера собственных средств (капитала) в соответствие с установленными требованиями, для банков, созданных после 1 января 2007 г., и определены последствия невыполнения данных требований.

Минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемого банка на день подачи ходатайства о государственной регистрации и выдаче лицензии на осуществление банковских операций устанавливается в сумме 300 млн рублей. Минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемой небанковской кредитной организации на день подачи ходатайства о государственной регистрации и выдаче лицензии: предусматривающей право на осуществление расчетов по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам устанавливается в сумме 90 млн рублей; для небанковских кредитных организаций, имеющих право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций устанавливается в сумме 18 млн рублей. Для не ходатайствующей о

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 03.12.2011 № 391-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О банках и банковской деятельности”» // СЗ РФ. 2011. №49 (ч. 5). Ст. 7069.*

получении указанных лицензий устанавливается в сумме 18 млн рублей. Требования к минимальному размеру собственного капитала для действующих банков будут повышены до 300 млн рублей с 1 января 2015 г. При недостижении указанного минимального размера капитала к установленному сроку банк должен подать в Центральный банк РФ ходатайство об изменении своего статуса на небанковскую кредитную организацию. В противном случае у него будет отозвана лицензия.

До 2014 г. был продлен срок действия закона о дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы, истекавший 31 декабря 2011 г.<sup>1</sup> За надзорными органами Центрального банка РФ еще на три года сохраняется возможность применять специальные меры вмешательства в деятельность рынка в случае наступления кризиса. В целях укрепления стабильности банковской системы Агентству по страхованию вкладов предоставлено право размещать финансовые средства в депозиты Банка России. Соответствующее дополнение внесено в Закон, регулирующий деятельность государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»<sup>2</sup>, уполномоченной осуществлять меры по предупреждению банкротства банков. Стоит напомнить, что к этим мерам относятся оказание финансовой помощи тем лицам, кто приобретал акции проблемных банков, организация торгов по продаже имущества, средства от которых пойдут на обеспечение финансовых обязательств кредитной организации. Кроме этого, Агентству по страхованию вкладов разрешено приобретать акции или доли в уставном капитале проблемных банков. Закон также позволяет Агентству по страхованию вкладов размещать временно свободные денежные средства фонда обязательного страхования вкладов на депозиты Банка России.

Еще одно изменение коснулось уменьшения ставки рефинансирования Банка России с 26 декабря 2011 г. с 8,25 до 8,00 % годовых<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 03.12.2011 № 381-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года”» и статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. №49 (ч. 5). Ст. 7059.*

<sup>2</sup> *Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ (ред. от 03.12.2011) «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №52 (ч. 1). Ст. 5029.*

<sup>3</sup> *Указание Банка России от 23.12.2011 № 2758-У «О размере ставки рефинансирования Банка России» // Вестник Банка России. 2011. №74.*

## ВЕРТИКАЛЬНО ИНТЕГРИРОВАННЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ КАК ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ КАТЕГОРИИ

И.В. Фролов

Процесс создания эффективной финансовой системы страны невозможен без создания механизмов правового регулирования всей финансовой системы. Современная финансовая система отличается тем, что состоит из конгломерата вертикально интегрированных экономических структур, характеризующихся следующими особенностями: 1) наличием между участниками строгой субординации, имеющей своей целью создание определенной системы функционирования и построения правовой иерархии; 2) наличие жесткой системы контроля (надзора) за алгоритмами в поведении субъектов; 3) увеличением количества юридических элементов и значительным усложнением правовой структуры системы в процессе её развития и функционирования. Финансовая система любого государства состоит из комплекса сложных и взаимозависимых вертикально интегрированных структур, к которым можно отнести: налоговую систему; банковскую систему; валютную систему; бюджетную систему; систему организации управления в публичных органах власти; систему финансового контроля и т.п. При этом под *вертикально интегрированной структурой* понимается определенный вид деятельности (процесса), происходящий системно и в рамках определенного управленческого алгоритма, проходящий через несколько стадий, преобразований (трансформации) и усложнения структуры системы с целью совершенствования всей системы и достижения заранее поставленного результата. Основная часть современных экономических систем обладают свойствами вертикально интегрированных структур. По нашему мнению, под вертикально интегрированной экономической системой как *финансово-правовой категорией* можно понимать совокупность взаимосвязанных составных частей финансовой системы и административно оформленных правовых связей между управомоченными и обязанными субъектами, которые обеспечивают координацию их прав и обязанностей, мотивы и стимулы финансовой деятельности, а также систему взаимосвязанных юридических интересов участников системы. В свою очередь, любую вертикально интегрированную систему можно определить как совокупность всех финансовых, хозяйственных и административно-распорядительных процессов, совершающихся в обществе, на осно-

ве действующих отношений собственности и организационно оформленных финансово-правовых форм. С учетом этого *современную финансовую систему* можно представить как сложную, многоуровневую, развивающуюся систему, состоящую из совокупности вертикально интегрированных систем различных уровней (подсистем)-отраслей, отдельных сфер деятельности, которые, в свою очередь, в совокупности образуют единую финансово-правовую систему, обладающую свойствами вертикально интегрированной структуры. К основным *элементам финансово-правовых вертикально интегрированных систем* следует отнести: механизмы публично-правового регулирования финансово-хозяйственной деятельности общества; социально-экономические правоотношения между всеми лицами, участвующими в финансово-хозяйственной деятельности; систему организационно-правовых форм финансовой, бюджетной, налоговой и иной публично-фискальной деятельности; экономико-правовые границы допустимых отклонений от базовых финансовых норм, параметров и систему санкций за их нарушение; систему правовых стимулов, мотивации и юридических превенций, которыми руководствуются и которые должны учитывать все субъекты – участники финансовой системы; совокупность конкретных правовых связей, денежно-кредитных сделок, негласных договоренностей и иных юридических отношений, в рамках как легальных правовых норм, так и фактических правил поведения между участниками экономического оборота; правовые способы разрешения, управления и пресечения (локализации) конфликтов интересов как между участниками финансовой системы, так и вне системы.

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КАДАСТРОВОЙ СТОИМОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ЦЕЛЯХ ИСЧИСЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО НАЛОГА**

**Ю.М. Черская**

В соответствии со ст. 390 Налогового кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – НК РФ) налоговая база земельного налога определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых

---

<sup>1</sup> *Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая)* от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 06.12.2011, с изм. от 07.12.2011) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

объектом налогообложения. При этом кадастровая стоимость земельного участка определяется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 66 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> для установления кадастровой стоимости земельных участков проводится государственная кадастровая оценка земель, за исключением случаев, определенных п. 3 настоящей статьи, а именно: в случаях определения рыночной стоимости земельного участка кадастровая стоимость этого земельного участка устанавливается равной его рыночной стоимости.

При этом лица, полагавшие, что их право на объективную кадастровую стоимость земельных участков нарушено (что, по их мнению, приводило к начислению земельного налога в завышенном размере), в целях его восстановления, как правило, обращались в суд с заявлениями о признании незаконными соответствующих действий органов кадастрового учета.

Как было указано Высшим арбитражным судом Российской Федерации в Постановлении Президиума от 28.06.2011 г. № 913/11 по делу № А27-4849/2010<sup>2</sup> права налогоплательщика, нарушенные несоответствием внесенной в государственный кадастр недвижимости кадастровой стоимости спорного земельного участка его рыночной стоимости, могут быть защищены лишь посредством внесения изменений в государственный кадастр недвижимости сведений о кадастровой стоимости спорного земельного участка.

При этом, как было отмечено ВАС РФ, заявленные налогоплательщиками требования, по существу, имели своим предметом изменение внесенной в государственный кадастр недвижимости органом кадастрового учета кадастровой стоимости земельного участка на его рыночную стоимость, а не оспаривание действий этого органа.

Следовательно, как указал ВАС РФ, такое требование, предъявленное к органу кадастрового учета, осуществляющему в том числе и функции по государственной кадастровой оценке, подлежит рассмотрению по общим правилам искового производства, включая правила о распределении бремени доказывания между истцом и от-

---

<sup>1</sup> *Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 12.12.2011) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.*

<sup>2</sup> *Вестник ВАС РФ. 2011. № 11.*

ветчиком, в том числе и в отношении доказывания действительной рыночной стоимости земельного участка, для определения которой в случае необходимости судом в соответствии с правилами Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации назначается экспертиза.

Представляется, что указанный порядок внесения изменений в государственный кадастр недвижимости в данном случае является эффективным способом защиты нарушенного права, что в полной мере соответствует основным задачам судопроизводства, предусмотренным ст. 2 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации<sup>1</sup>.

## **БЮДЖЕТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕЛИГИОЗНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ: ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВ**

**А.А. Агафонова**

Для любых организаций, в том числе религиозных, важными являются вопросы финансового обеспечения их деятельности. Среди источников формирования средств религиозных объединений можно выделить: поступления (регулярные и единовременные) от учредителей (участников, членов); добровольные взносы и пожертвования; доходы от предпринимательской деятельности; доходы, получаемые от использования собственности организаций; бюджетные средства; прочие доходы, не запрещенные законодательством<sup>2</sup>.

Финансовая поддержка религиозных объединений является одним из наиболее спорных вопросов публичных финансов и может быть как прямой, так и косвенной.

Возможность предоставления прямой экономической помощи зависит от характера государственно-церковных отношений. Так, в странах, где есть государственная церковь, средства национального бюджета составляют большую часть доходных источников соответствующей религиозной организации (Великобритания, Греция).

---

<sup>1</sup> *Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2011) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.*

<sup>2</sup> *Барулин С.В.* Финансы. М., 2010. С. 544–545; *Вахрин П.И., Нешиной А.С.* Финансы. М., 2005. С. 401.

В светских государствах (Ирландия, США, Филиппины, Франция) обычно запрещается такого рода экономическое сотрудничество, но есть и исключения. Например, в светской Словакии<sup>1</sup> государство обязано обеспечивать церкви и религиозные общины средствами для выплат заработной платы духовенству (включая базовый оклад и дополнительные выплаты), если они обратятся с соответствующим запросом. В некоторых странах используется особая форма прямой экономической помощи – «церковный налог», взимание которого с членов религиозного объединения может осуществляться государственными налоговыми органами (Австрия, Дания, Финляндия, Германия, Исландия, Италия, Швеция, некоторые кантоны Швейцарии и ряд других стран). Например, в ФРГ он составляет 9% (за исключением земель Баден-Вюртемберг и Баварии, где он равен 8%) от подоходного налога верующих<sup>2</sup>. Поступления от этого налога составляют примерно 70% от всех церковных доходов (около 8 500 млн евро).

Широко распространённым в Европе методом прямого финансирования религии являются так называемые налоговые отчисления (Испания, Италия, Словакия, Португалия, Венгрия). Он позволяет налогоплательщикам пожертвовать часть своего подоходного налога (от 0,5% в Португалии до 2% в Словакии) свободно выбранной ими признанной государством религиозной общине.

Косвенную экономическую помощь чаще всего государство осуществляет через систему налоговых льгот, в частности посредством освобождения от уплаты или значительного сокращения некоторых налогов, в том числе подоходного налога с сумм пожертвованных религиозным объединениям.

Российская Федерация провозглашается светским государством. В нашей стране пока нет практики широкого финансирования религиозных организаций государством. Государство оказывает им помощь в основном через субсидии и государственные заказы. С одной

---

<sup>1</sup> *Zákon č. 218/1949 Zb. o hospodárskom zabezpečení cirkví a náboženských spoločností štátom v znení neskorších predpisov (v znení neskorších predpisov zákona č. 88/1950 Zb., zákona č. 16/1990 Zb., zákona č. 522/1992 Zb., zákona č. 467/2005 Z. z.) [elektronických dát] : Ministerstvo Kultúry Slovenskej Republiky. – URL: <http://www.mksr.sk/> (dátum ošetrenia: 01.12.2011).*

<sup>2</sup> *Robbers G. Religious Freedom in Germany // BYU Law Review. 2001. № 6. P. 643–668; Petersen J. Die Kirchensteuer – eine kurze Information, 2009; Jdem. Kirchensteuer kompakt. Strukturierte Darstellung mit Berechnungsbeispielen. Wiesbaden, Germany, 2010.*

стороны, законодательство не дает исчерпывающего перечня возможных источников доходов религиозных организаций, а с другой – имеет место недостаточная информированность населения и прихожан об объеме и характере их финансового обеспечения. В этой ситуации необходимо не только развивать источники финансирования религиозных организаций, но и совершенствовать систему контроля за их доходами и расходами.

## ОФШОР КАК МЕТОД НАЛОГОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

С.А. Альба

Налоговый кодекс РФ не содержит понятия «налоговое планирование», не закрепляет права налогоплательщика на его осуществление, по этому в научной литературе встречается несколько подходов к определению искомого понятия<sup>1</sup>. Анализируя признаки налогового планирования, следует согласиться с точкой зрения Д.Ю. Акулина: «... налоговое планирование конкретного субъекта предпринимательской деятельности – это процесс предопределения и формирования размера налоговых обязательств посредством выбора оптимального сочетания и построения различных форм деятельности и размещения активов в целях снижения налогового бремени в рамках действующего законодательства»<sup>2</sup>.

В юридической литературе одной из разновидностей методов внешнего налогового планирования называют метод замены налоговой юрисдикции. Указанный метод заключается в регистрации организации на территории, предоставляющей при определенных условиях льготное налогообложение.

Говоря о льготном налогообложении, необходимо отметить, что линейная ставка того же налога на прибыль организаций в России ниже прогрессивных ставок налога на прибыль корпораций в США, ниже линейной ставки налога на прибыль в ФРГ. Исходя из этих данных, Российскую Федерацию можно отнести к юрисдикции, ус-

---

<sup>1</sup> См.: Ядрихинский С.А. Теоретические и прикладные аспекты налогового планирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 3.

<sup>2</sup> Акулин Д.Ю. Правовые аспекты налогового планирования // Налоговый вестник. 2005. № 2. С. 123.

танавливающей более льготное налоговое бремя, что, по мнению автора, не представляется справедливым.

Поэтому зачастую представители среднего и крупного предпринимательства, используя рассматриваемый метод, меняют налоговую юрисдикцию не просто на зарубежную, а на юрисдикцию, где налоговое бремя минимально. Как правило, такие юрисдикции принято называть офшорными, или же просто офшорами. Несмотря на существование этого термина на протяжении более 50 лет, до сих пор нет единого понимания офшора, офшорной юрисдикции, или офшорных центров. Более того, в ряде случаев указанные термины рассматриваются как синонимы. Таким образом, для уточнения предмета исследования необходимо выявить признаки, которыми наделяется данное экономико-правовое явление в научной литературе. Под офшорами, во-первых, принято подразумевать юрисдикцию, находящуюся вне пределов юрисдикции материнской компании. Во-вторых, офшор – это юрисдикция, где действующее законодательство обеспечивает функционирование зарегистрированных там компаний на льготных налоговых условиях. В-третьих, офшорная деятельность подразумевает обязательность получения доходов зарегистрированных на данной территории компаний вне данной юрисдикции. В-четвертых, одним из признаков офшоров являются особые, упрощенные условия регистрации и функционирования компаний. Наконец, в-пятых, относительная закрытость информации о деятельности офшорных компаний, особенно об их реальных бенефициарах<sup>1</sup>.

Вышесказанное дает основание утверждать, что использование иностранного государства с льготным налоговым бременем и использование офшора в рамках метода замены налоговой юрисдикции – фактически самостоятельные явления. Поэтому, говоря об использовании офшорной юрисдикции для целей налогового планирования, представляется возможным выделять офшор в качестве, как минимум, особой разновидности метода замены налоговой юрисдикции и, как максимум, самостоятельного метода, который по набору признаков невозможно отнести к любому другому методу внешнего налогового планирования. Кроме того, независимо от того, выделять офшор в качестве самостоятельного метода или нет, возникает проблема его определения, которая тоже требует решения.

---

<sup>1</sup> См.: Хейфец Б.А. Офшорные юрисдикции в глобальной и национальной экономике. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. С. 13–23.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН: ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Е.В. Безикова

Государственное стимулирование особых экономических зон (далее – ОЭЗ) можно условно разделить на два направления: финансирование инфраструктуры ОЭЗ и поддержку деятельности их резидентов. Статья 6.1 Федерального закона от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>1</sup> закрепляет, что создание объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур осуществляется за счёт средств бюджетов всех уровней. При финансировании из федерального бюджета инфраструктуры и строительства объектов ОЭЗ возникает проблема ответственности на местах по его реализации. И если в системе межбюджетных отношений Российской Федерации и её субъектов этот кризис постепенно преодолевается, то на местном уровне он до сих пор не решён<sup>2</sup>. При осуществлении хозяйственной деятельности возникают проблемы нецелевого использования бюджетных средств, коррумпированности и безнаказанности чиновников, а также использования ими должностного положения в личных корыстных целях. В данном случае уместно предложить эффективную практическую реализацию законодательства, регулирующего указанные вопросы, а также обеспечить эффективность надзора за использованием финансовых средств компетентными органами.

Резиденты ОЭЗ являются привлекательными инновационными объектами для вложений со стороны ОАО «РВК», Инвестиционного фонда РФ, государственной корпорации «Внешэкономбанк», объединённых корпораций «Росатом», «РоснаноТех», «Ростехнологии» и др. Их основная задача – создание справедливой системы отбора и финансовой поддержки высокотехнологичных проектов, реализация которых способна дать и прибыль, и системный эффект диверсификации для всей экономики. Но и в этом секторе государственной поддержки имеются недочёты, а именно непрозрачность распреде-

---

<sup>1</sup> *Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ / СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3127.*

<sup>2</sup> *Благовецкая М.А. Правовое регулирование финансовых отношений в муниципальных образованиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 8.*

ления прибыли и рисков по проектам, отсутствие проработанных методов контроля за направлениями расходования средств фонда, возможность получения инвестиций только предпринимателями, имеющими крупный и устоявшийся бизнес.

Эффективным механизмом государственного финансирования резидентов ОЭЗ является предоставление грантов. Однако более половины государственных грантов на инновации расходуются впустую и никак не влияют на скорость и глубину проводимых научных исследований, утверждает президент Национальной ассоциации инноваций и развития информационных технологий (НАИРИТ) Ольга Ускова<sup>1</sup>.

Важную проблему предпринимателей среднего звена – резидентов ОЭЗ в России представляет кредитование. Кредиты выдаются только под залог или поручительство, которые не всегда могут обеспечить малые предприятия. В этой связи заслуживает поддержки опыт финансово-кредитной поддержки со стороны государства через прямые и гарантированные займы с целью заинтересовать частные банки, торговые корпорации, страховые компании, пенсионные фонды в предоставлении капиталов для развития инноваций.

Обеспечение государственным заказом инновационной продукции, как разновидность государственной поддержки тоже не лишено недостатков. Препятствиями при получении госзаказов резидентами ОЭЗ выступают: высокий уровень коррупции, недостаточная информированность резидентов, ограничение доступа к участию в конкурсных торгах, неприемлемые условия государственных контрактов, высокая конкуренция среди резидентов и нерезидентов.

Таким образом, инструменты государственного финансирования и государственной поддержки особых экономических зон не лишены проблем и нуждаются в определении особых механизмов повышения эффективности их реализации.

---

<sup>1</sup> Более половины государственных грантов на инновации расходуются впустую. [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL: [http://polit.ru/news/2011/10/13/jamp\\_NAIRIT/](http://polit.ru/news/2011/10/13/jamp_NAIRIT/)

## МЕРЫ ПО ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЙСКИЕ ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ОБЩЕСТВА В «ТРЕТЬЕМ АНТИМОНОПОЛЬНОМ ПАКЕТЕ» ЗАКОНОВ

А.Д. Бубенщиков

В связи с активным процессом вступления Российской Федерации в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) Правительство РФ в лице Федеральной антимонопольной службы подготовило пакет изменений в законодательство РФ, названное «третьим антимонопольным пакетом» законов РФ. Свою роль сыграл факт того, что российское конкурентное законодательство в высокой степени уже гармонизировано с европейским. Как отметил руководитель Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьев: «Нас уже хорошо знают как конкурентное ведомство в Европейском союзе, российская антимонопольная служба четвертый год получает мировой рейтинг. Недавно мы снова повысили свой показатель в рейтинге эффективности антимонопольных органов мира, получив «3 звезды», что соответствует уровню «хорошо». Наша страна по уровню развитости антимонопольного законодательства и правоприменительной практики занимает 19-е место в рейтинге «Всемирного обзора по конкуренции» из 160 антимонопольных органов мира. На мой взгляд, это хороший показатель, учитывая, что конкурентному законодательству РФ и нашей службе только 20 лет. Во многом такой результат связан с тем, что оба пакета – первый антимонопольный 2006 г. и второй 2009 г. – включили многое из лучших мировых практик»<sup>1</sup>.

В связи с принятием данного пакета законов зарубежным компаниям, находящимся под контролем россиян, теперь не надо будет получать добро правительственной комиссии на покупку стратегических активов в РФ, а иностранцам теперь нужно одобрение комиссии на покупку более 25% акций компаний, работающих в сфере недропользования<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Интернет-интервью с И.Ю. Артемьевым: «Антимонопольное законодательство. Третий антимонопольный пакет поправок» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL: [www.consultant.ru/law/interview/artemyev3.html](http://www.consultant.ru/law/interview/artemyev3.html)

<sup>2</sup> Раньше разрешение требовалось на приобретение всего лишь 10% акций добывающих предприятий.

Так, были исключены ограничения, связанные с совершением сделок в отношении хозяйственных обществ, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, между организациями, находящимися под контролем Российской Федерации или под контролем граждан Российской Федерации, являющихся налоговыми резидентами Российской Федерации (за исключением имеющих двойное гражданство)<sup>1</sup>.

В то же время внесены изменения, которые распространяют нормы закона<sup>2</sup> на сделки, направленные на приобретение иностранным инвестором или группой лиц права прямо или косвенно распоряжаться акциями (долями) в уставном капитале хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение и осуществляющего пользование участком недр федерального значения, если этот иностранный инвестор или эта группа лиц имеет право прямо или косвенно распоряжаться двадцатью пятью и более процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли) в уставном капитале такого хозяйственного общества<sup>3</sup>. В этом случае в течение трех рабочих дней, уполномоченный орган обязан направить в федеральный орган исполнительной власти в области обороны и федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности запросы о предоставлении сведений о возникновении угрозы соответственно обороне страны, безопасности государства или об отсутствии такой угрозы и в течение не более чем тридцать дней со дня определения указанных фактов проверить соответствие этого хозяйственного общества указанным признакам.

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 16.11.2011 г. № 322-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации” и Федеральный закон “О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства”» // СЗ РФ. 2011. №47. Ст. 6612.*

<sup>2</sup> *Федеральный закон «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.*

<sup>3</sup> *За исключением сделок по приобретению иностранным инвестором или группой лиц акций (долей) в уставном капитале такого хозяйственного общества, в результате совершения которых доля участия этого иностранного инвестора или этой группы лиц в уставном капитале такого хозяйственного общества не увеличивается.*

## МЕРОПРИЯТИЯ ПО ПОДДЕРЖКЕ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РАБОТАХ И.Х. ОЗЕРОВА

М.А. Горвцова

Среди работ величайших ученых-финансистов дореволюционного периода особо хочется отметить блестящие научные труды Ивана Христофоровича Озерова. Именно в его произведениях можно найти наиболее яркое освещение проблем малого предпринимательства, а также эффективные и актуальные предложения по совершенствованию государственной политики в этой сфере.

Проанализировав работы И.Х. Озерова, можно выделить следующие предлагаемые им меры по поддержке предпринимательства, в том числе относящегося к категории малого по меркам того времени:

1. Наглядное воспитание предпринимательского духа среди населения. Отчего бы в нашей стране, предлагал Озеров, на башнях, витринах редакций вместе с телеграфными сведениями не пускать снимки графиков роста нашей промышленности и промышленности других стран, состава нашего ввоза или вывоза, состояния нашего народного образования и т.п.? Необходимым он также видел выпуск открыток с подобной информацией.

2. Борьба с коррупцией. Озеров отмечал: «Не у всякого спина гибкая, голова поклонливая, а наша система такова, что если вы хотите что-либо делать, нужно гнуть спину и кланяться».

3. Образование всероссийской лиги поднятия производительных сил страны, которая, был уверен Озеров, нашла бы отклик среди предпринимателей.

4. Облегчение открытия промышленных предприятий и внесение ясности и прозрачности в их жизнь. И.Х. Озеров подчеркивает при этом, что должно быть также допущено создание обществ «съ акціями мелкой купюры, что даст возможность привлечь къ созданію у насъ промышленности и мелкаго капиталиста, и простого обывателя».

5. Развитие перерабатывающего производства в противовес колоссальному по объемам вывозу сырья и ресурсов, что позволило бы в том числе обеспечить занятость населения. Ученый сетовал на недостаточное внимание, оказываемое этому направлению: «Чтобы построить целлюлозный заводъ, обществу, поставившему себѣ эту цѣль, надо обзавестись большой лѣсной площадью, а у насъ на это

не скоро можно было получить разрешение министерства. Владелец этого завода при назначении таксы на лес может взвыть и проклясть тот день и час, когда ему пришла мысль построить завод».

6. Создание финансовых учреждений нового типа путем «всеобщей подписки, если, конечно, у нас есть наличность воодушевления». Главной целью такого учреждения Озеров видел развитие именно мелкого предпринимательства – «оно будет выращивать небольшие новые предприятия (и этим самым, расщепляя свои средства, будет страховать себя от возможных потерь)».

7. Введение всероссийского «дня экономического освобождения России». В результате, полагал ученый, «вся Россия на некоторое время, хотя бы на несколько дней, заговорила бы на эти жгучие вопросы, и они тогда гвоздем вошли бы в наше сознание». Помимо идейно-воспитательной, Озеров видел в этом предложении и экономическую сторону. Так, он предлагал издать к этому дню коллекцию открыток, иллюстрирующих положение промышленности, народного образования, сельского хозяйства, аналогичные сведения о зарубежных странах. Прибыль, полученную за счет их продажи, Озеров полагал возможным направить на формирование особого фонда «на ведение пропаганды по экономическому обновлению России» и расходовать его средства на издание брошюр, памфлетов, рассылку их библиотекам и общественным организациям.

Кроме этих мер, Озеров горячо поддерживал зарождающуюся в то время практику независимой аудиторской деятельности, а также выступал за ограничение повсеместного и бесконтрольного ввоза товаров из-за границы.

## **БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ**

**Н.В. Захорольных**

Проблемам бюджетной системы справедливо уделяется особое внимание в рамках проводимых в России экономических и политических реформ. Бюджетная система России – сложный механизм, требующий отлаженной организации. Вместе с тем бюджетный фе-

дерализм остаётся одной из наиболее сложных проблем в бюджетном устройстве страны.

Бюджетный федерализм как финансово-правовая категория есть форма организации правовых отношений, возникающих на основе сочетания принципов централизма и децентрализма между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями по вопросам формирования и реализации бюджетной политики и бюджетного процесса государства при непрерывном условии соблюдения финансовых интересов Федерации, регионов, муниципальных образований, а также самостоятельности и автономии всех уровней бюджетной системы<sup>1</sup>.

С полным правом можно сказать, что в Российской Федерации установлена конституционная модель бюджетного федерализма, так как именно Конституция определяет такие общие принципы бюджетной системы, как разграничение и самостоятельность бюджетов всех уровней. Особым звеном конституционной модели бюджетного федерализма являются совместные бюджетные и налоговые полномочия Федерации и ее субъектов.

С одной стороны, они взаимно ограничивают полномочия центра и регионов, а с другой – устанавливают их взаимосвязь и взаимозависимость, определяя единство бюджетной и налоговой системы. Конституцией установлено общих принципов налогообложения и сборов отнесено к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, но в то же время субъекты Федерации могут самостоятельно определять ряд обязательных элементов региональных налогов на основе общих принципов налогообложения.

Таким образом, конституционные основы формирования эффективной модели бюджетного федерализма уже существуют. Однако реальная его сущность значительно сложнее и представляет собой взаимодействие экономических и политических интересов властных структур государства разных уровней, направленных на формирование, присвоение, распоряжение и использование денежных ресурсов общества посредством системы налогов, платежей, сборов и системы бюджетных ассигнований и расходов. Именно в рамках данной системы заключен процесс финансового обращения внутри государства, выражающийся в специфических финансовых кругооборотах

---

<sup>1</sup> Ходорович М.И. Бюджетный федерализм и развитие межбюджетных отношений в Российской Федерации. СПб.: Питер-М, 2006. С. 56.

бюджетных денежных ресурсов между их источниками (юридическими и физическими лицами), органами власти и субъектами присвоения ресурсов. Бюджетный федерализм выступает неким посредником обмена в системе «экономика – государство – экономика», где государство само по себе является целой системой субъектов.

Главным в понимании проблем бюджетного федерализма является то, что они не ограничиваются сферой межбюджетных отношений, а естественным образом пронизывают всю бюджетную систему страны. По существу, бюджетный федерализм есть не что иное, как форма бюджетного устройства в федеративном государстве, которая предполагает реальное участие всех звеньев бюджетной системы в едином бюджетном процессе, в равной степени ориентированном и на учет общегосударственных интересов, и на реализацию интересов субъектов Федерации<sup>1</sup>.

Модель бюджетного федерализма в России во многом уникальна. Наличие по состоянию на 1 января 2007 г. 83 субъектов Федерации определяет сложность конструкции, которая должна учесть различия не только экономического, но и исторического, географического, климатического, национального характера. Кроме того, полная и последовательная реализация механизма бюджетного федерализма осложнена в настоящее время общей нехваткой бюджетных средств, обусловленной тяжелыми последствиями экономических и финансовых кризисов.

Бюджетный федерализм в Российской Федерации в настоящий момент сводится к регулированию межбюджетных отношений, что нельзя считать правильным, ведь его основное назначение – это обеспечение оптимального сочетания интересов субъектов РФ и находящихся на их территории муниципальных образований с общегосударственными интересами.

---

<sup>1</sup> Соколова Э.Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009.

## ТЕНДЕНЦИИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РАЗРЕШЕНИЯ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ

М.В. Ильяшенко

История применения практики разрешения публично-правовых споров в России крайне непродолжительна. Государство сегодня заинтересовано в создании и обеспечении функционирования эффективного механизма разрешения налоговых споров. Ключевую роль в построении такого механизма играет процедура внесудебного рассмотрения. С точки зрения Председателя ВАС РФ А.А. Иванова, на досудебной стадии должны разрешаться до 90% налоговых споров в России<sup>1</sup>. С момента введения процедуры обязательного досудебного обжалования решений налоговых органов, принятых по результатам рассмотрения материалов налоговой проверки (далее – решение налогового органа), количество дел по оспариванию ненормативных правовых актов налоговых органов в арбитражных судах сократилось практически на 50 %<sup>2</sup>. С целью сохранения положительной тенденции необходимо обеспечить совершенствование организационно-правовых основ налогового процесса. Так, в сентябре 2011 г. на общественное обсуждение был представлен Проект Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации», формулирующий позицию ВАС РФ по основным вопросам налогового процесса<sup>3</sup>. Одним из важнейших вопросов разрешения налоговых споров является соотношение сроков административного и судебного обжалования актов налоговых органов. Так, положения ч. 5 ст. 101.2 НК РФ на практике толковались таким образом, что налогоплательщик, не утратив права на обжалование соответствующего решения в вышестоящий налоговый орган, утрачивал право на судебное обжалование. Однако нормы законода-

---

<sup>1</sup> *Прегожина О.* 90 процентов налоговых споров должны решаться без суда // Главбух. 2009. №12. С. 12.

<sup>2</sup> *Справка* о рассмотрении арбитражными судами Российской Федерации дел с участием налоговых органов [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL: [http://www.arbitr.ru/\\_upimg/BV69863A7A7F2C1CBE10CBB78E640A20\\_rassm\\_del\\_nalog\\_org.pdf](http://www.arbitr.ru/_upimg/BV69863A7A7F2C1CBE10CBB78E640A20_rassm_del_nalog_org.pdf)

<sup>3</sup> *Проект* Пленума ВАС РФ «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. URL: [http://www.arbitr.ru/\\_upimg/A5EFC1C2BF5E6EEB92478BDE3B426B7C\\_1.pdf](http://www.arbitr.ru/_upimg/A5EFC1C2BF5E6EEB92478BDE3B426B7C_1.pdf)

тельства, устанавливающие срок для обращения в суд, не должны рассматриваться как препятствующие реализации права на полноценное использование внесудебных процедур разрешения налоговых споров. Соответственно, срок для обращения в суд должен исчисляться с момента истечения срока, установленного для рассмотрения жалобы вышестоящим налоговым органом. Указанное предложение реализовано в п. 72 Проекта. Кардинально изменит практику разрешения налоговых споров позиция, высказанная в п. 78 Проекта об ограничении возможности представления в суд дополнительных доказательств, не представленных сторонами на досудебных стадиях. Данная позиция противоречит законодательству, сложившейся практике<sup>1</sup>, правовой позиции Конституционного суда РФ<sup>2</sup>. В п. 52 Проекта закреплено положение, в соответствии с которым оспорить решение налогового органа в суде возможно будет только в той части, в которой оно было обжаловано в вышестоящий налоговый орган. Полагаем, что нормам действующего законодательства будет соответствовать положение, что решение считается обжалованным в вышестоящий налоговый орган в полном объеме, если только из поданной жалобы прямо не следует, что решение обжалуется в части. При этом не должно иметь значения, приводились ли в жалобе налогоплательщика доводы, опровергающие выводы налогового органа по всем эпизодам. Данная позиция будет правомерной, пока на законодательном уровне не будут определены требования к форме и содержанию жалобы, подаваемой на решение налогового органа. Полагаем, что реализация положений, предусмотренных в Проекте, будет способствовать становлению досудебной стадии разрешения налоговых споров как полноценной процедуры разрешения споров по существу, а не простой формальности, соблюдение которой необходимо для обращения в суд.

---

<sup>1</sup> См., к примеру: Постановление Пленума ВАС РФ от 28.02.2001 № 5 (п. 29), Постановление Президиума ВАС РФ от 16.10.2007 № 3587/07, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 18.01.2006 № Ф04-9874/2005 (18836-А67-34).

<sup>2</sup> См.: п. 3.3. Определения Конституционного суда РФ от 12.07.2006 № 267-О // СЗ РФ. 2006. № 43. Ст. 4529.

## ПРАВОВОЙ СТАТУС КОНТРОЛЬНО-СЧЁТНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РФ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Д.В. Кукелко

1 октября 2011 г. вступил в действие закон РФ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – закон)<sup>1</sup>.

На сегодняшний день в каждом субъекте РФ существует свой орган финансового контроля, подотчётный высшему представительному органу субъекта РФ. Однако подобные органы действовали только на основе законодательных актов субъектов РФ. Даже в рамках Сибирского федерального округа принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счётных органов субъектов РФ и муниципальных образований различались, порой значительно. Развитие всей системы финансового контроля настоятельно требовало введения единых стандартов его осуществления на всей территории РФ для реализации принципа единства российских финансов. Так, ст. 2 Закона устанавливает, что иные законы и нормативно-правовые акты муниципальных образований, регулирующие вопросы организации и деятельности контрольно-счётных органов, не должны ему противоречить.

Рассматриваемый Закон однозначно отнёс контрольно-счётные органы к разряду самостоятельных органов власти. И здесь встаёт вопрос, к какой ветви власти они относятся. Конституционно-правовой статус органов государственного аудита в разных странах решается по-разному. В нашей стране они занимают особое положение в системе органов государственной власти. Что, как отмечается в научной литературе, наиболее соответствует международно-признанным основам правового статуса органов государственного аудита, заложенным в Лимской декларации ИНТОСАИ принятой IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 г.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Федеральный закон от 07.02.2011 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» // СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 903.*

<sup>2</sup> URL: <http://www.srd.ru/documents/schpal/limdecl.pdf>

В ст. 3 Закона введено важное правило, а именно: контрольно-счётные органы только образуются представительными органами власти, а не являются их подразделениями. Этим реализуется принцип самостоятельности контрольно-счётных органов, что делает понимание роли и места контрольно-счётных органов иным. Ранее они зачастую рассматривались, как один из элементов системы бюджетного контроля представительных органов. Например, в Томской области до октября 2011 г. функционировала Контрольная палата Государственной думы Томской области<sup>1</sup>, и только в целях приведения в соответствие с Законом был принят новый закон Томской области «О контрольно-счётной палате Томской области»<sup>2</sup>.

Хотя в Лимской декларация ИНОСАИ 1977 г. заложены руководящие принципы организации и деятельности высших органов государственного аудита, мы видим, что развитие системы финансового контроля в субъектах РФ и муниципальных образованиях в целом отражает международные тенденции в данной сфере, что является важным подтверждением развития демократических институтов в нашей стране.

Создание независимых органов финансового контроля на уровне субъектов РФ и местного самоуправления позволяет говорить о реализации принципа финансового федерализма и усилении самостоятельности бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований.

По вопросам, связанным с организацией и деятельностью контрольно-счётных органов, новый Закон не ввёл принципиальных новелл, однако важным фактом является то, что впервые на федеральном уровне появился документ, который определяет границы установления организационной структуры контрольно-счётных органов, их компетенцию и полномочия.

---

<sup>1</sup> Закон Томской области от 15.05.2000 № 20-ОЗ (ред. от 16.02.2011) «О Контрольной палате» // Официальные ведомости Государственной думы Томской области. 2000. №24(46).

<sup>2</sup> Закон Томской области от 09.08.2011 № 177-ОЗ «О Контрольно-счётной палате Томской области» // СЗ Томской области. 2011. № 8/1(73) ч. 1.

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДОХОДОВ ОТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА

**П.А. Панин**

Важной составляющей неналоговых доходов местных бюджетов являются доходы от использования муниципального имущества, эффективность которых приобретает особое значение в условиях недостаточности доходной базы местного самоуправления.

Думается, нужно очень осторожно подходить к продаже муниципального имущества с целью увеличения доходной части бюджета, ведь постоянный источник дохода в форме арендных платежей, получаемых от сдачи его в аренду, в долгосрочной перспективе всегда превышает единовременно поступающие доходы от его продажи.

Кроме того, необходим комплекс мероприятий по созданию реестра муниципальной собственности, выявлению бесхозных объектов и регистрации прав на них. При таком подходе к решению данной проблемы и при достаточном финансировании можно будет создать полноценный рынок недвижимости, который позволит улучшить инвестиционную привлекательность муниципальных образований для создания новых производств, а также улучшить общий предпринимательский климат, что приведет к положительным изменениям в структуре бюджета за счет налоговых поступлений и повысит процент неналоговых поступлений<sup>1</sup>.

Немаловажным альтернативным источником неналоговых доходов, по нашему мнению, может стать плата за негативное воздействие на окружающую среду.

Законом «Об охране окружающей среды»<sup>2</sup> за негативное воздействие на экологическую обстановку взимается плата, которую вносят организации и физические лица, осуществляющие деятельность, связанную с выработкой и последующим выбросом загрязняющих отходов. Указанная плата поступает в федеральный бюджет по нормативу 20%, в бюджеты субъектов РФ – по нормативу 40%, в бюджеты муниципальных районов и городских округов – по нормативу

---

<sup>1</sup> *Аверкина Н.Н.* Прогнозирование доходов субъекта Федерации // Экономика и право. 2007. №4.

<sup>2</sup> *Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «Об охране окружающей среды»* // СЗ РФ. 2002. №2. Ст. 133.

40%<sup>1</sup>. Следует отметить, что большую экологическую проблему муниципальных образований представляют промышленные, бытовые, строительные и другие отходы. Например, в Новосибирске их общий объем составляет 1,4 млн т в год. Отходы на территории города размещаются на 19 крупных объектах: полигонах (свалках) твердых бытовых отходов, золошлакоотвалах ТЭЦ, шламоотвалах, шлакоотвалах, а также стихийно возникающих неорганизованных свалках, которых ежегодно выявляется до 170<sup>2</sup>.

Несанкционированные свалки, загрязненность воздуха и вод свидетельствуют о том, что меры по охране окружающей среды не соблюдаются должным образом, а компенсационные поступления не соответствуют масштабам этих воздействий.

Представляется целесообразным ужесточение экологического контроля и увеличение размеров платежей за негативное воздействие на окружающую среду, а также штрафов за их неуплату, доходы от взимания которых пополняют муниципальную казну.

## **ФИНАНСОВЫЕ ГАРАНТИИ МЕХАНИЗМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ И АВСТРАЛИИ**

**А. Хонл**

Местное самоуправление является ключевым звеном в любом современном демократическом государстве, поскольку большинство значимых социальных вопросов в таких больших странах, как Россия или Австралия, могут эффективно решаться только на местном уровне.

Для того чтобы муниципальные власти могли результативно работать, им крайне необходимо иметь узаконенные на федеральном уровне властные полномочия по решению правовых и финансовых вопросов местного значения, причём слишком централизованная

---

<sup>1</sup> См.: *Статьи 51, 57, 62* Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.12.2011) // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823.

<sup>2</sup> См.: *Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска: Обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды* [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – URL: <http://strateg.novo-sibirsk.ru/4-4-6.htm>

структура государства не позволяет местным властям должным образом исполнять свои обязанности.

В Российской Федерации право на местное самоуправление установлено в Конституции РФ, в развитие положений которой принимаются Федеральные законы<sup>1</sup> и законы субъектов Российской Федерации.

Слабость института муниципальной власти в России продиктована в основном противоречивой законодательной базой. Нечеткость законодательных положений о распределении властных полномочий и финансовых доходов и расходов ставит муниципальные власти в незавидное положение перед федеральными и региональными властями. Кроме того, тенденции российской бюджетно-налоговой политики в последние годы таковы, что расходы децентрализируются, а доходы централизируются<sup>2</sup>.

В отличие от России у Австралии право на местное самоуправление не закреплено в Конституции. При этом надо отметить, что Конституция Австралии была написана более чем 100 лет назад (она была одобрена всенародным голосованием в 1900 г.). Пожалуй, в то время идея официально-организованного местного самоуправления не была особенно актуальной. Вопрос о включении статьи о местном самоуправлении в Конституцию был поставлен на референдуме в 1988 г. Однако предложение не было одобрено народом. Главным аргументом против включения права на местное самоуправление в Конституцию было то, что Штаты могут потерять ряд своих полномочий.

Особенностью Австралийской политической системы является её функционирование на основе ряда не записанных конституционных конвенций. Например, даже сегодня статус Генерального губернатора Австралии, а он является представителем королевы Великобритании, прописан как статус высшего официального руководителя страны. Однако подчиняющийся ему по Конституции Австралии премьер-министр является фактическим главой государства.

Право на местное самоуправление в Австралии утверждается в каждом штате отдельным законом. Так, в штате Виктория он утвер-

---

<sup>1</sup> Основным законом является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 07.12.2011) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Данильян А. Фискальная автономия и эффективность // Местное самоуправление в России: Укрепление фискальной автономии. М., 2002. С. 98.

жден законом о Конституции 1975 г. Вопросы организации и функционирования муниципальной власти прописаны в Уставе о местном самоуправлении штата Виктория.

Можно с уверенностью утверждать, что местное самоуправление в Австралии – более эффективный институт, чем в России. Возможно, эта эффективность исходит из финансовой независимости местных властей, от гибкости и прозрачности управленческого аппарата нижнего звена во взаимодействии с вышестоящими уровнями власти. Ведь в Австралии местные власти покрывают большинство своих затрат из собственных доходов. Таким образом, система самообеспечения ориентирована на стимулирование местной администрацией ощутимого роста и развития точечного сектора экономики муниципалитета.

Сравнение правового регулирования двух систем местного самоуправления раскрывает интересный парадокс: в стране, где институт местного самоуправления даже не закреплён в Конституции, он более результативен. Возможно, это говорит о том, что для поддержки местных властей важен не уровень правового регулирования местного самоуправления, а закрепление эффективной процедуры его осуществления.

## СОДЕРЖАНИЕ

### ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

<b>Журавлёв М.М.</b> Право и справедливость .....	3
<b>Шафиров В.М.</b> Вторая стадия применения права: в свете современного правопонимания .....	5
<b>Ведяшкин С.В.</b> Технологические акты как вид локальных нормативно-правовых актов .....	8
<b>Баранов А.В.</b> Нормы-дефиниции в механизме правового регулирования .....	11
<b>Высторобец Е. А.</b> Интерэкоправо и «законы природы» Монтескье .....	14
<b>Гааг Л.В.</b> Соотношение законности и справедливости .....	17
<b>Горбуль Ю.А.</b> Правовой режим: понятие и содержание .....	19
<b>Гусейнова Э.Ф.</b> К вопросу о правовом равенстве .....	21
<b>Даньшин А.В.</b> Купеческое сословие и система государственных экзаменов в традиционном Китае .....	23
<b>Демярева А.М.</b> Свобода совести и свобода вероисповедания в государственно-правовой доктрине Б.Н. Чичерина .....	25
<b>Деменишин А.В.</b> Добровольность в праве .....	27
<b>Илюшин А.В.</b> Административно-правовые проблемы привлечения к ответственности за нарушение законодательства об игровой деятельности .....	29
<b>Исакова Г.А.</b> Индепендентская республика в Англии .....	32
<b>Котляр И.А.</b> Правовой статус советов обучающихся вузов .....	34
<b>Котляр И.А.</b> Федеральные университеты в России .....	36
<b>Кравченко Е.А.</b> Взаимная ответственность государства и личности: человекоцентристский подход .....	40
<b>Крашенинина В.Г.</b> Государственно-правовое развитие восточных земель после образования ГДР .....	42
<b>Крижус И.К.</b> Опубликование и введение в действие нормативно-правовых актов .....	43
<b>Куликов Е.А.</b> Категория меры в современных концепциях правопонимания .....	45
<b>Курьянович А.В.</b> Декларация о государственном суверенитете Беларуси: основные положения .....	47
<b>Липунова Л.В.</b> Самозащита гражданских прав как правовой институт .....	49
<b>Мелешко А.О.</b> Субъекты антикоррупционной экспертизы .....	51
<b>Оганисян М. С.</b> Государственный финансовый контроль .....	53
<b>Панченко В.Ю.</b> Правовое образование и юридическая самопомощь .....	54
<b>Попельшко В.А.</b> Силовые методы укрепления российской государственности в первой четверти XVIII в. ....	56
<b>Раззоков Б.Х.</b> Основные направления совершенствования исполнительной власти Таджикистана .....	58
<b>Ростовцев Е.Г.</b> Требования законности .....	60
<b>Рудаков А.А.</b> О некоторых проблемах достижения эффективности правового регулирования .....	62

<b>Садовская Т.Д.</b> Правовые основы деятельности контрольно-надзорных органов исполнительной власти .....	64
<b>Тен А.Л.</b> Правовые аспекты создания Единого экономического пространства .....	65
<b>Теплякова А.В.</b> К вопросу о соотношении понятий охраны прав и свобод личности и профилактики правонарушений .....	67
<b>Тихонова В.В.</b> Проблема истинности норм права: основные теоретические подходы .....	69
<b>Трынченков А.А.</b> Проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы Российской Федерации .....	71
<b>Чендырев А.А.</b> К вопросу о месте саморегулирования в механизме правового воздействия .....	74
<b>Шушарина Е.А.</b> Содержание и значение санитарно-эпидемиологического надзора в российской административно-правовой науке начала XX в. ....	76
<b>Щербачева Е.С.</b> Проблемы формирования правопорядка в России в условиях глобализации .....	78

#### КОНСТИТУЦИОННОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

<b>Барнашов А.М.</b> К вопросу об общих принципах права Европейского союза .....	81
<b>Татаринов С.А.</b> Некоторые вопросы модернизации организации и деятельности Конституционного суда Российской Федерации .....	83
<b>Кальяк А.М.</b> Исполнение решений Конституционного суда РФ в правоприменительной практике: некоторые проблемы .....	86
<b>Кандрина Н.А.</b> Правовые позиции Конституционного суда РФ об исполнительной власти .....	88
<b>Маркодеева С.И.</b> Правовые позиции Конституционного суда РФ по проблемам налогообложения юридических лиц .....	90
<b>Романов Е.Б.</b> Роль материалов Конституционной комиссии и Конституционного совещания в создании ныне действующей российской Конституции .....	92
<b>Рудт Ю.А.</b> Конституционные ценности как основа развития конституционализма в России .....	93
<b>Ульянов А.Ю.</b> Принцип разделения властей и его реализация в российской Конституции .....	95
<b>Шестакова О.В.</b> Конституционный принцип разделения властей и наделение полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ .....	96
<b>Ахмедов И.Д.</b> Реконституционализация выборов глав субъектов РФ .....	98
<b>Отмахова Н.Н.</b> Конституционный аспект деятельности по обеспечению безопасности в части реализации ст. 31 Конституции Российской Федерации .....	100
<b>Ярошенко Н.И.</b> Судебный конституционализм в России: понятие и признаки .....	102
<b>Кипинган Н.С.</b> Социальная защита как неотъемлемый элемент содержания конституционной доктрины социального государства .....	104
<b>Кучин А.С.</b> Международные избирательные стандарты .....	106
<b>Касихина Е.В.</b> Проблемы имплементации норм международных договоров в российскую правовую систему .....	108
<b>Кондратьев Д.В.</b> Взыскание расходов на адвоката в свете решений ЕСПЧ .....	110
<b>Левченко В.В.</b> Правовой статус личности: конституционный и муниципальный .....	111
<b>Ланцман Е.М.</b> Право личности на благоприятную окружающую среду в системе конституционных прав и свобод в Российской Федерации .....	113

<b>Геймбух Н.Г.</b> Конституционные права и свободы человека и гражданина в контексте теории и практики германского федерализма.....	115
<b>Табаев Д.И.</b> О некоторых историко-правовых аспектах и особенностях развития автономии алтайского народа.....	116
<b>Зенкина А.Б.</b> Проблемы правового регулирования статуса коренных малочисленных народов.....	120
<b>Агафонова А.А.</b> Религиозный сепаратизм: опыт Южного Судана.....	121
<b>Школяренко Е.А.</b> Конституционно-правовое регулирование внешней миграции в Российской Федерации.....	123
<b>Москаленко А.Ф.</b> Межмуниципальные некоммерческие организации.....	125
<b>Кирова Я.А.</b> Некоторые аспекты участия органов местного самоуправления в защите прав потребителей.....	127
<b>Зуева И.В.</b> Механизм правового регулирования привлечения судей Российской Федерации к дисциплинарной ответственности.....	129

#### **ФИНАНСОВОЕ ПРАВО**

<b>Казаков В.В.</b> Некоторые правовые проблемы исполнения государственных полномочий муниципальными образованиями в РФ.....	131
<b>Кузнецов С.С.</b> Понятие дорожных фондов в РФ.....	134
<b>Алтухова Е.В.</b> Взаимозависимые лица. Новации в законодательстве.....	137
<b>Бергер Е.В.</b> Муниципальное задание, проблемы правоприменения.....	139
<b>Воробьева Н.Н.</b> Финансовый федерализм: теоретико-правовые аспекты и практика реализации.....	140
<b>Кошель Д.Е.</b> Публичный кредит на современном этапе.....	143
<b>Туляй А.Н.</b> Конституционно-правовой статус банковской системы РФ.....	145
<b>Туляй Е.Ю.</b> Новации банковского законодательства.....	147
<b>Фролов И.В.</b> Вертикально интегрированные системы как финансово-правовые категории.....	149
<b>Черская Ю.М.</b> Некоторые вопросы определения кадастровой стоимости земельных участков в целях исчисления земельного налога.....	150
<b>Агафонова А.А.</b> Бюджетное финансирование деятельности религиозных объединений: опыт европейских государств.....	152
<b>Альба С.А.</b> Офшор как метод налогового планирования.....	154
<b>Безикова Е.В.</b> Государственное финансирование и государственная поддержка особых экономических зон: основные проблемы.....	156
<b>Бубенщиков А.Д.</b> Меры по либерализации контроля иностранных инвестиций в российские хозяйственные общества в «третьем антимонопольном пакете» законов.....	158
<b>Горовцова М.А.</b> Мероприятия по поддержке малого предпринимательства в работах И.Х. Озерова.....	160
<b>Захорольных Н.В.</b> Бюджетный федерализм как форма организации бюджетной системы.....	161
<b>Ильяшенко М.В.</b> Тенденции совершенствования механизма разрешения налоговых споров.....	164
<b>Кукелко Д.В.</b> Правовой статус контрольно-счётных органов субъектов РФ и муниципальных образований.....	166
<b>Панин П.А.</b> Некоторые вопросы повышения эффективности доходов от использования муниципального имущества.....	168
<b>Хонл А.</b> Финансовые гарантии механизма местного самоуправления в законодательстве России и Австралии.....	169

Научное издание

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ УКРЕПЛЕНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Часть 53

Редактор *А.И. Корчуганова*  
Компьютерная вёрстка *Г.П. Орлова*

---

Подписано в печать 06.11.2012 г.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная №1. Печать офсетная.  
Печ. л. 11,0; усл. печ. л. 10,2; уч.-изд. л. 10,0. Тираж 1 000. Заказ .

---

ООО «Издательство ТГУ», 634029, г. Томск, ул. Никитина, 4  
ООО «Интегральный переплет», 634040, г. Томск, ул. Высоцкого, 28, стр. 1