

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. А. С. ПУШКИНА**

Юридический факультет

**ЛЕНИНГРАДСКИЙ
ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЖУРНАЛ**

*Научно-теоретический и информационно-практический
межрегиональный журнал
Основан в 2004 году*

*Журнал включен ВАК Министерства образования и науки РФ в «Перечень
ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны
быть опубликованы основные научные результаты диссертаций
на соискание ученой степени доктора и кандидата наук»*

**№ 3 (37)
2014**

УДК 34
ББК 67

**Ленинградский юридический журнал
№ 3 (37)**

Редакционная коллегия:

В. Н. Скворцов (гл. редактор)

*В. В. Мамонов (зам. главного редактора), Д. А. Макаров (отв. секретарь),
М. Ю. Павлик, В. Г. Павлов, Е. В. Слепченко, А. В. Стремоухов*

Редакционный совет:

*Е. В. Вавилин, Н. А. Васильчикова, С. В. Кабышев, Г. Н. Комкова,
А. С. Подшибякин, И. Ф. Покровский, В. Ф. Попондопуло,
В. Б. Романовская, Д. А. Смирнов, Ю. Б. Шубников*

Журнал издается четыре раза в год.
Оформить подписку на журнал можно в отделениях связи
по каталогу Роспечати. Наш индекс 46786.

Свидетельство о регистрации:
ПИ № ФС 77-18800 от 25 октября 2004 г.

Адрес редакции:
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское ш., 10
тел. (812) 470-56-74; e-mail: lenjurmag@mail.ru
Сайт журнала: <http://lengu.ru/pages/herald/>

Полнотекстовая версия номеров журнала,
а также аннотации статей и ключевые слова на рус. и англ. яз.
доступны на сайте www.elibrary.ru

ISSN 1813-6230

© Ленинградский государственный университет
им. А. С. Пушкина
© «Ленинградский юридический журнал»

Содержание

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

С. А. Белоусов

Межотраслевой законодательный дисбаланс: детерминанты распространения и возможности минимизации 7

В. Ю. Зубакин

Место и значение принципа равенства перед законом и судом в системе принципов правового государства 13

Е. А. Пахомова

Воззрения либералов на всеобщее избирательное право на современном этапе развития общества 22

В. В. Толмачев

Применение запретов в праве: вопросы юридической техники 27

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Р. А. Агшиев

Конституционные основы и гарантии права человека и гражданина на объединение в Российской Федерации 37

В. Г. Анненкова

Новая российская экономика – основа федерализма страны 47

В. И. Журавлёв

Конституционный опыт формирования социального государства: концептуальные и исторические особенности 61

И. Н. Ившина

Проблемы закрепления основ федеративного устройства в тексте конституции: мнения отечественных и зарубежных ученых 66

С. В. Кабышев

Развитие делегированного законодательства в Канаде 75

Е. М. Мамочкина

Принципы деятельности органов государственной власти субъекта РФ в международных отношениях (на примере субъектов Приволжского федерального округа) 86

<i>А. В. Степанюк</i>	
Конституционное право народов России на самоопределение: формирование и развитие понятия и содержания	93
<i>В. А. Фадеева</i>	
Конституционная природа института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации	104
<i>Е. С. Шуришалова</i>	
Конституционно-правовые проблемы реализации права вынужденных мигрантов на труд в Российской Федерации.....	110
АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО	
<i>Л. И. Алиева</i>	
К вопросу об основах административно-правового регулирования общественных отношений в области эмиссии ценных бумаг	118
<i>А. А. Березин</i>	
Меры административного предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий.....	127
<i>Ю. М. Литвинова</i>	
Исполнение обязанности по уплате таможенных платежей: теоретико-правовые аспекты	135
<i>В. Б. Калинин, А. С. Смирнова</i>	
Методологические основы учения о наказании	145
<i>Н. И. Малыгина</i>	
Место учения о лице, совершившем преступление, в системе криминалистики.....	152
<i>И. А. Силантьева</i>	
Стадия составления проекта местного бюджета: особенности правового регулирования	158
<i>Сведения об авторах.....</i>	168

**LENINGRADSKIY
JURIDICAL
JOURNAL**

Scientific-theoretical and informative-practical journal

**№ 3 (37)
2014**

CONTENT

THEORY OF STATE AND LAW

S. A. Belousov

Interbranch legislative imbalance: determinants of spread
and possibility of minimization.....7

V. Y. Zubakin

The place and importance of the principle of equality under law
and the court in system of principles of law state.....13

E. A. Pakhomova

Liberal views on universal suffrage at the present stage
of society development.....22

V. V. Tolmachev

The application of the prohibitions in law: questions of legal technique..27

CONSTITUTIONAL LAW

R. A. Agishev

Constitutional base and guarantees of human and citizen rights
to association in the Russian Federation.....37

V. G. Annenkova

The new Russian economics – the basis of state federalism.....47

V. I. Zhuravlev

Constitutional experience in the formation of the welfare state:
a conceptual and historical features.....61

I. N. Ivshina

Problems of securing the foundations of the federal structure in the text
of the constitution: the views of domestic and foreign scientists.....66

<i>S. V. Kabyshev</i>	
Development of delegated legislation in Canada.....	75
<i>E. M. Mamochkina</i>	
Principles of public authorities practice of the subject of the Russian Federation in international relations (on the example of the Volga Federal District).....	86
<i>A. V. Stepanyuk</i>	
Constitutional right to self-determination of nation in the Russian Federation: the formation and development of the concept and content....	93
<i>V. A. Fadeeva</i>	
The constitutional nature of the ombudsman on the protection of entrepreneurs' rights in the Russian Federation.....	104
<i>E. S. Shurshalova</i>	
Constitutional and legal problems of the right forced migrants to work in the Russian Federation.....	110
ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW	
<i>L. I. Aliyeva</i>	
To the question of the basis of administrative and legal regulation of social relations in the field of securities issuance.....	118
<i>A. A. Berezin</i>	
Administrative measures of prevention of public order and public safety violation during public events.....	127
<i>Y. M. Litvinova</i>	
Fulfillment of the obligation to pay customs duties: theoretical and legal aspects.....	135
<i>V. B. Malinin, A. S. Smirnova</i>	
Methodological foundations of punishment theory.....	145
<i>N. I. Malyhina</i>	
Place of the doctrine of the person who committed the crime in the system of criminalistics.....	152
<i>I. A. Silantyeva</i>	
Stage of drafting of the local budget: peculiarities of legal regulation.....	158
<i>About authors</i>	168

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.132.231:349

С. А. Белоусов

Межотраслевой законодательный дисбаланс: детерминанты распространения и возможности минимизации

В статье рассматривается межотраслевой законодательный дисбаланс, который является одним из уровней горизонтального законодательного дисбаланса. Дается определение межотраслевого законодательного дисбаланса, анализируются причины его распространения и пути устранения (минимизации).

The inter-branch legislative disbalance which is one of the levels of horizontal legislative disbalance is analysed in the article. The definition of inter-branch legislative disbalance is given; determinants of its expansion and ways of its elimination (minimization) are analyzed.

Ключевые слова: законодательный дисбаланс, межотраслевой законодательный дисбаланс, отрасль законодательства, неравномерное развитие, пути минимизации.

Key words: legislative disbalance, inter-branch legislative disbalance, branch of legislation, unbalanced development, ways of minimization.

В рамках юриспруденции законодательный дисбаланс можно определить как объективно обусловленное, детерминированное уровнем и условиями общественного развития, относительно постоянное состояние законодательства (или его частей), выражающееся в рассогласованности, несоответствии друг другу образующих его форму и содержание элементов, неравновесии, асимметрии содержащихся в нем средств, создающих затруднения и ошибки в правовом урегулировании общественных отношений.

Законодательный дисбаланс как негативное явление имеет место на различных уровнях структурного строения российского законодательства,

что позволяет вести речь об отраслевом и межотраслевом дисбалансе. Оба данных феномена выступают подвидами горизонтального дисбаланса, но образуют их различные элементы. *Отраслевой (внутриотраслевой) законодательный дисбаланс* предполагает структурные нарушения внутри одной отдельно взятой отрасли права, связанный с неравномерностью развития составляющих ее институтов, противоречий между конкретными нормами. *Межотраслевой законодательный дисбаланс* – это горизонтальный дисбаланс более высокого уровня, когда несоразмерность, дисгармония, пробелы и прямые противоречия существуют уже на уровне системы права. Связь отраслевого и межотраслевого как двух подвидов горизонтального дисбаланса очевидна, прежде всего в том плане, что отраслевой дисбаланс в определенных случаях имеет неуклонную тенденцию перерастать в межотраслевой дисбаланс, катализировать его, усугублять и усложнять.

Распространению горизонтального дисбаланса (равно как и иных форм законодательного дисбаланса) способствовали процессы формирования и развития в Российской Федерации рыночной модели экономики. Обобщенно можно выделить следующие причинно-следственные связи, характерные для рубежа двадцатого и двадцать первого веков, оказавшие наиболее существенное влияние на систему законодательства:

- возникновение новых групп общественных отношений детерминировало появление не известных до этого российской системе права отраслей законодательства;

- «отмирание» некоторых групп общественных отношений повлекло исчезновение либо же сужение сфер регулирования соответствующих отраслей законодательства;

- эволюция определенных групп социальных отношений привела к их регулированию одновременно нормами нескольких отраслей законодательства.

В русле актуальных тенденций социально-экономических процессов в последнее время появились совершенно новые комплексные правовые образования (как отраслевые, так и межотраслевые) в таких сферах, как информационные отношения, энергетическое обеспечение, биомедицинские технологии. Ожидается повышение законотворческой активности в сферах образования, науки, здравоохранения, пенсионного обеспечения, высокотехнологичной промышленности, энергетики – т. е. будут активно развиваться экономически и социально ориентированные отрасли и инсти-

туты законодательства¹. Такое бурное развитие нормативной базы, детерминантой которого является оперативное опосредование с помощью правового регулирования изменений материальной действительности, не может не породить нарушений с точки зрения ее системности.

В качестве основной конституирующей причины возникновения межотраслевого горизонтального дисбаланса можно назвать такую объективную закономерность, как неодинаковые темпы развития различных групп общественных отношений, регулируемых нормами соответствующих отраслей законодательства. Например, не требует доказывания тот факт, что общественные отношения, подпадающие под сферу регулирования конституционного права, гораздо более стабильны, нежели отношения, принадлежащие сфере гражданско-правового регулирования².

Поскольку баланс в законодательстве – явление лишь условно стабильное, то на различных исторических этапах данный баланс в горизонтальном его разрезе может быть представлен совершенно разными соотношениями и пропорциями основных отраслей законодательства. Так, сейчас в противовес постперестроечным тенденциям, основанным на безусловном приоритете идеи саморегуляции в экономике, начался, если так можно выразиться, обратный процесс – усиление роли государственного регулирования рыночных отношений. Результатом стало смещение баланса между гражданскими, конституционными и административными началами регулирования в пользу последних. Между тем до определенного момента времени именно конституционному (прежде всего институту прав и свобод человека и в особенности институтам новых или, точнее, «новоактуализировавшихся» прав, таких как экологические) и гражданскому законодательству отдавался безусловный приоритет. При этом их активное развитие, пусть даже в определенной мере «в ущерб» административному законодательству, не расценивался как горизонтальный дисбаланс. Аналогично и современное активное обновление административного законодательства (основной упор делается на формирование новой правовой базы институтов государственной службы, административной юстиции), даже при возможном некотором «притормаживании» гражданского, не говорит о существовании дисбаланса.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Рос. газета. 2009. 13 нояб.

² См.: Сухов Э.В. Правовые коллизии и способы их разрешения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 21.

Таким образом, не является законодательным дисбалансом характерная для всех переходных периодов, в том числе и переживаемого Россией, интенсификация развития отдельных отраслей (либо институтов законодательства) на фоне кажущегося «заторможенного» состояния базовых его отраслей, поскольку это является логичным и закономерным отражением экономических, политических, социальных и т. п. процессов. Дело в том, что базовые отрасли потому так и называются, что образуют костяк, остов законодательства, на основе которого и возможно дальнейшее нормообразование, и путь их к этому статусу не мог быть скоротечным. Свой пик максимально интенсивного развития они уже пережили, что, однако, не исключает новых, «точечных» (предметных) всплесков.

Избежать возникновения горизонтального дисбаланса в переходный период позволяет то, что под влиянием стремительно формирующихся, эволюционирующих законодательных новообразований, пусть и не в таких масштабах и не с такой скоростью, модернизируются и относительно стабильные базовые отрасли. Дисбаланс можно констатировать, когда в данных отраслях наблюдается полная стагнация вопреки потребностям общественного развития.

Рубеж двух веков оказался особенно «богатым» на реформы. Одни отрасли законодательства восприняли и «подстроились» под эти реформы довольно быстро, другие же оказались более инертными, в результате чего в статическом срезе в определенных моментах вырисовывался межотраслевой дисбаланс в том или ином соотношении. Так, социально-политические изменения в России конца XX в. нашли свое отражение, прежде и ранее всего, в гражданском, административном и трудовом законодательстве, и уж затем – посредством криминализации и, главным образом, декриминализации целого ряда деяний – в законодательстве уголовном. В качестве примера можно привести ситуацию, когда гражданское законодательство уже закрепило основы предпринимательской деятельности³, что было продиктовано объективными потребностями новой исторической эпохи, а уголовная ответственность за спекуляцию не была отменена (ст. 154 УК РСФСР, предусматривающая ответственность за спекуляцию, была исключена только в 1991 г.⁴). Межотраслевой законодательный дисбаланс в приведенном случае очевиден.

³ См.: О предприятиях и предпринимательской деятельности: закон РСФСР от 25 дек. 1990 г. № 445-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

⁴ См.: О действии на территории РСФСР Закона СССР от 31 октября 1990 г. «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и злоупо-

Рассуждать о возможных путях минимизации межотраслевого законодательного дисбаланса следует только в контексте осознания того факта, что он, несмотря на его «горизонтальность», не является одномерным. Обоснованность такого утверждения подтверждается встречающейся в научной литературе позицией, обосновывающей не только одноплоскостные, но и иерархические, субординационные отношения между отраслями. Так, С.С. Алексеев рассматривал систему права как «базирующийся на одной основе и исходящий из нескольких автономных центров ряд ветвей, частично перекрещивающихся пирамид, образующих единый правовой организм»⁵.

Субординацию отраслей права можно представить в виде пирамиды, основание которой образовано конституционным правом, из которого истекают оси административного, гражданского и уголовного права. Все остальные отрасли, которые уже выделены или могут быть выделены, располагаются между перечисленными осями, являя собой их разнообразные переплетения либо выступая по отношению к ним в качестве производных (обслуживающих)⁶.

Пирамидальная модель может вполне быть применена и при структурировании системы законодательства. Такая геометрическая форма позволяет упорядочить многообразные правовые связи, придать нормативно-правовому массиву качества системности, последовательности, иерархичности, другими словами – сбалансированности.

Каждая из трех основных осей (в приведенной выше трактовке) выступает базой для формирования и эволюционирования следующих из нее нормативно-правовых образований (отраслей, институтов, норм). Это позволяет пирамиде быть устойчивой за счет поддержания баланса между различными ее уровнями. Так, уголовное законодательство, безусловно, должно занимать центральную позицию и быть в основе всех отраслей законодательства криминального цикла⁷. Такое положение вещей обуславливается признанием социальной и легальной необходимости полномочий государства в лице его органов и должностных лиц на применение мер принуждения⁸. Такая строгая иерархичность и субординация отраслей за-

требления в торговле»: закон РСФСР от 28 февр. 1991 г. № 752-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 418.

⁵ Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 216.

⁶ См.: Азми Д.М. Значение отраслевого деления права. Критерии выделения и иерархия отраслей права // Гос-во и право. 2011. № 2. С. 89.

⁷ См.: Кашипов В.П. Концепция развития уголовного законодательства // Концепции развития российского законодательства. М., 2010. С. 273.

⁸ См.: Пудовочкин Ю. Легитимация уголовного права // Уголовное право. 2007. № 6. С. 39.

конодательства необходима с точки зрения укрепления его системности и обретения им качества сбалансированности.

Таким образом, минимизация горизонтального дисбаланса предполагает организацию четкого, последовательного и непротиворечивого сочетания и взаимодействия подотраслей и институтов системы законодательства. Когда, не решив общих, узловых вопросов, законодатель стремится обновить отдельные институты или даже отрасли, при этом «наращивая» число последних, он сталкивается с неразрешимыми проблемами, которые лишь препятствуют дальнейшему развитию системы законодательства. Поэтому начинать масштабную работу по устранению горизонтального законодательного дисбаланса необходимо не с совершенствования норм каждой отрасли законодательства, а с разработки общей стратегии (концепции) развития правового регулирования общественных отношений. В рамках последней особое место должны занять доктринальные основы, не только всесторонне раскрывающие системное строение российского законодательства, но и объясняющие природу и причины такого явления, как законодательный дисбаланс, формы и механизм его устранения.

Список литературы

1. Азми Д.М. Значение отраслевого деления права. Критерии выделения и иерархия отраслей права // Гос-во и право. – 2011. – № 2. – С. 89.
2. Алексеев С.С. Структура советского права. – М., 1975. – С. 216.
3. Кашепов В.П. Концепция развития уголовного законодательства // Концепции развития российского законодательства. – М., 2010. – С. 273.
4. О действии на территории РСФСР Закона СССР от 31 октября 1990 г. «Об усилении ответственности за спекуляцию, незаконную торговую деятельность и злоупотребления в торговле»: закон РСФСР от 28 февр. 1991 г. № 752-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 418.
5. О предприятиях и предпринимательской деятельности: закон РСФСР от 25 дек. 1990 г. № 445-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1990. – № 30. – Ст. 418.
6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. «Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации» // Рос. газета. – 2009. – 13 нояб.
7. Сухов Э.В. Правовые коллизии и способы их разрешения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2004. – С. 21.

Место и значение принципа равенства перед законом и судом в системе принципов правового государства

В статье анализируется содержание принципов равенства перед законом и судом в правовом государстве, рассматриваются причины и условия, необходимые для реализации указанных принципов, исследуется механизм взаимодействия принципов равенства перед законом и судом с другими конституционными принципами, а также меры по совершенствованию юридических гарантий в этой сфере.

This article addresses the issues of providing a unified economic space in Russia and analyses the provisions of the current Constitution of the Russian Federation as of 1993 in terms of the economic problems of federalism. It demonstrates the effect of the economic development differences in the Russian regions on the state structure, economic structure and efficiency, and the legal status of citizens. It also defines basic directions for the improvement of the economic foundations of the Russian federalism.

Ключевые слова: принцип равенства перед законом, принцип равенства перед судом, правовое государство, российская государственность, взаимная ответственность государства и личности.

Key words: a unified economic space, the unity of market, the constitutional principle of equality of the sub-federal entities, the welfare state, socio-economic status of a person and citizen.

Одним из важнейших идеалов справедливого общественного устройства является принцип равенства, согласно которому все находятся в равных условиях. Важное значение имеет определение места, которое равенство перед законом и судом занимает среди принципов правового государства.

Принцип – центральное понятие, руководящая идея, представляющее обобщение и распространение какого-либо положения на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован¹. Г.В. Атаманчук

© Зубакин В. Ю., 2014

¹ Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: учеб. М., 1999. С. 55.

обращает внимание на то, что «принцип как понятие имеет строго очерченное научное содержание. В приближенном выражении принцип представляет собой определенную закономерность, отношение и взаимосвязь общественной жизнедеятельности людей, познannую и выраженную в виде научного положения, закрепленного в ряде случаев в законодательством и применяемого в теоретической и практической деятельности»².

Одинаковое положение людей по закону является основополагающей идеей права. В свою очередь, общепринято любую научно обоснованную идею, в том числе и идею права, истолковывать в системе научных знаний как принцип. «В праве, – подчеркивает Л.Д. Воеводин, – принцип выступает не только в качестве руководящей идеи, отражающей существенные свойства соответствующих явлений, но также и в виде общего правила, определяющего главное направление деятельности людей, основную линию их поведения. Правовые принципы являются таковыми потому, что они закреплены в праве»³. Именно поэтому понятие «равенство перед законом» определяется через категорию «принцип права». В юридической науке подобное толкование понятия данного принципа стало традиционным.

Рассматриваемый вариант понимания правового равенства универсален и применим ко всем историческим типам и формам права. «Данный принцип, – пишет В.С. Нерсесянц, – при всем историческом многообразии и различии его проявлений имеет универсальное значение для всех исторических типов и форм права и выражает специфику и отличительную особенность правового способа регулирования общественных отношений свободных индивидов»⁴. Исходя из этого, понятие равенства перед законом выступает в качестве базового принципа правового государства, сущность которого заключается в одинаковом положении людей по закону. «Право как форма отношений по принципу равенства, – отмечает В.С. Нерсесянц, – конечно, не уничтожает (и не может уничтожить) исходных различий между разными индивидами, но лишь формализует и упорядочивает эти различия по единому основанию, трансформирует неопределенные фактические различия в формально-определенные неравные права свободных, независимых друг от друга,

² *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002. С. 137.

³ *Воеводин Л. Д.* Юридический статус личности в России. М., 1997. С. 58.

⁴ *Нерсесянц В.С.* Философия права: учеб. для вузов. М., 1997. С. 22.

равных личностей. В этом по существу состоят специфика и смысл, границы (и ограниченность) и ценность правовой формы опосредования, регуляции и упорядочения общественных отношений»⁵. Эти характеристики касаются прежде всего правового государства.

А.В. Малько была предложена классификация принципов правового государства⁶, он выделяет два главных принципа сущности правового государства:

- 1) наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина – социальная сторона;
- 2) наиболее последовательное связывание посредством права политической власти, формирование для государственных структур режима правового ограничения – формально-юридическая сторона.

Первый принцип нашел свое конституционное закрепление в ст. 2 Основного закона Российской Федерации, где сказано, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Правовое государство должно последовательно исполнять свое главное предназначение – гарантировать каждому гражданину возможность всестороннего развития личности. При этом, как отмечает В.Г. Анненкова, достижение такой задачи возможно только при стабильном функционировании всего государственного механизма, т. е. при сохранении единства и целостности государственности⁷.

Второй принцип воплощается в жизнь с использованием главным образом следующих способов и средств. Государственную власть ограничивают сами права и свободы человека, т. е. реальное осуществление первого принципа. Права человека положены в основу системы сдержек и противовесов, правового режима функционирования государства, что ограничивает излишнее регулирующее вторжение его в частную жизнь.

Среди правоограничивающих мер особое место занимает проблема разделения властей. Федерализм также может внести свой вклад в дело ограничения государственной власти. Действительно, общенациональный стандарт прав человека является обязательным для любого жителя страны⁸.

⁵ *Нерсесянц В.С.* Указ. соч.

⁶ См.: Правоведение: учеб. / под ред. А.В. Малько. С. 65–67.

⁷ *Анненкова В.Г., Заметина Т.В., Кулушева М.А.* Российский федерализм: конституционные принципы построения, механизм обеспечения единства государства, ответственность субъектов Федерации. Саратов, 2004. С. 53.

⁸ *Анненкова В.Г.* Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 26.

Как своеобразное государственное устройство федерация дополняет горизонтальное разделение власти еще и разделением ее по вертикали и тем самым становится средством ограничения государственной власти, системой сдержек и противовесов. Это создает своего рода «двойную безопасность» для прав человека и гражданина. При реально действующих федеративных отношениях различные государственные структуры и ветви власти будут контролировать друг друга, уменьшать вероятность злоупотреблений и произвола в отношении личности. Как отмечает Т.В. Заметина, для федерализма характерны такие черты, как конституционное закрепление принципа национального, конфессионального равноправия граждан, признание на государственном уровне двух языков или многоязычия, защита прав национальных меньшинств⁹.

Вместе с тем в условиях сепаратизма, ложно понятой идеи суверенизации, в рамках неустойчивых федеративных отношений и национально-государственной неразберихи «двойная безопасность» может легко превратиться в «двойную опасность» для свободы личности, когда и со стороны центра, и со стороны субъектов Федерации происходит «покушение» на права человека.

Также можно считать способом ограничения политической власти взаимную ответственность государства и личности. Подчиняясь праву, государственные органы не должны нарушать его предписаний и несут ответственность по его соблюдению. Очевидно, что в условиях федерации, органы государственной власти регионов выступают субъектами и конституционно-правовой (федеративной) ответственности¹⁰.

Кроме двух основных можно выделить и другие принципы. Это высокий уровень правосознания и правовой культуры в обществе; наличие гражданского общества и осуществление контроля с его стороны за выполнением законов всеми субъектами права и т. п.

М.И. Байтин к принципам правового государства наряду с другими относит новый, качественно более высокий уровень законности, который, по его мнению, состоит в следующем:

⁹ Заметина Т.В. Федеративные начала организации государственной власти в России // Закон и право. 2008. № 10. С. 31.

¹⁰ Заметина Т.В. Проблемы правовой регламентации санкций федеративной ответственности в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 24. С. 14, 15.

во-первых, не «бумажное», а действительное верховенство Конституции РФ и законов в системе издаваемых государством нормативных актов и неразрывно связанное с этим единство законности на территории Российской Федерации, включая все регионы;

во-вторых, действительно неукоснительное соблюдение закрепленной в ст. 19 Конституции РФ нормы, согласно которой «все равны перед законом и судом» (принцип формального равенства, не выполнявшийся ранее и не соблюдающийся сейчас);

в-третьих, всеобщность обязательного исполнения и соблюдения Конституции РФ и законов всеми без всяких исключений;

в-четвертых, бескомпромиссная и эффективная борьба с правонарушениями, особенно обузданием преступности, представляющей собой угрозу безопасности России¹¹.

Таким образом, принцип равенства всех перед законом выступает в качестве основополагающего начала формирования и функционирования правового государства.

Важность изучения принципа равенства перед законом обусловлена его особой ролью в системе других правовых принципов. Принцип равенства перед законом и судом, как один из основополагающих в правовом Российском государстве, предусмотрен ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации 1993 г.

Юридическое равноправие, подчеркивал И.Е. Фарбер, включает в себя равенство перед законом и судом, равное право на обращение в суд за защитой своих прав, а также равные права и обязанности при наличии одинаковых обстоятельств (юридических фактов) и юридических условий (правосубъектности)¹².

Невозможно отрицать тесную связь понятий «право» и «равенство». Ведь право как юридически оформленное воплощение справедливости можно рассматривать в качестве инструмента, средства распространения и внедрения идей равенства в жизнь. Взаимоотношение равенства и права обнаруживается при анализе сущности права. В рамках этого анализа выявляется общность правового равенства и права, проявляющаяся в том, что право выступает предельно абстрактной формой бытия правового равенства. Поэтому право в целом и его отдельные институты можно

¹¹ См.: Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005. С. 499–514.

¹² См.: Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. Саратов, 1974. С. 73.

назвать инструментами правового уравнивания. «Действительно, – пишет М. Фрицханд, – оно совершает такое уравнивание, ибо имеет отношение к каждому гражданину и от каждого в равной мере требует соблюдения своих предписаний»¹³. Это дает основания согласиться с теми учеными, которые убеждены, что правовое равенство – сущностная черта права¹⁴, что где нет «равенства, там нет и права как такового»¹⁵, что именно равенство сообщает правовой форме смысл и ценность¹⁶.

Можно говорить и о тесной взаимосвязи формального равенства и равноправия. Так, если равенство перед законом это юридически признанное равенство возможностей¹⁷, смысл которого заключается в том, «что при помощи доступных государству средств и методов создается возможность обеспечить равенство граждан в сфере действия закона»¹⁸, то равноправие представляет собой равенство в предоставляемых или предоставленных правах¹⁹. При этом равноправие, как и равенство перед законом, рассматривается в качестве проявлений правового равенства²⁰.

По этому поводу Н.В. Варламова пишет: «Равенство, закрепляемое правом, является формальным (в этом его отличие от уравниловки) и «нормированным», т. е. право не просто гарантирует равенство участников данного отношения, но и определяет его меру, норму»²¹. Таким образом, сущность правового равенства, состоящая в одинаковом положении людей по закону, находит свое подтверждение и защиту в судах, где также должно обеспечиваться равенство сторон. При этом суды просто применяют закон в том виде, в каком он существует, но никак не гарантируют «правильности и справедливости» закона.

Таким образом, сущность правового равенства, состоящая в одинаковом положении людей по закону, находит свое подтверждение и защиту в судах, где также должно обеспечиваться равенство сторон.

¹³ Фрицханд М. Марксизм, гуманизм, мораль // Избр. работы. М., 1976. С. 143.

¹⁴ Козюк М.Н. Правовое равенство в механизме правового регулирования: учеб. пособие. Волгоград, 1998. С. 7.

¹⁵ Нерсесянц В. С. Философия права: учеб. для вузов. М., 1997. С. 20.

¹⁶ См.: Там же.

¹⁷ См.: Зинченко С.А., Бондарь Н.С. Собственность – свобода – право. Ростов н/Д., 1995. С. 43.

¹⁸ Козюк М.Н. Указ. соч. С. 70.

¹⁹ См.: Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. Саратов, 1996. С. 60.

²⁰ См.: Серкова В.В. Правовой аспект проблемы социального равенства // XXVI съезд КПСС и проблемы теории гос-ва и права. М., 1984. С. 176–177.

²¹ Варламова Н.В. Правоотношения: философский и юридический подходы // Правоведение. 1991. № 4. С. 47.

Равенство перед судом реализуется в праве каждого подавать жалобы в связи с ущербом, причиненным необоснованным заключением, или предъявлять судебный иск в связи с незаконным задержанием, правом обращаться в вышестоящий суд с ходатайством об отмене приговора или решения, если были допущены нарушения порядка судопроизводства, а также открытым слушанием с участием квалифицированных судей, равными возможностями сторон в судебном процессе, использованием установленных норм при принятии решений. Однако решить проблему полного равенства граждан перед законом и судом в современном государстве пока не получилось, так как нигде в мире еще не получилось организовать такой системы, чтобы и богатый, и бедный человек, если их поставят перед судом, имели равные возможности.

Можно отметить тесную связь принципов равенства перед законом с принципом равенства перед судом. Принцип равенства всех перед законом теснейшим образом связан с равенством перед судом, ибо вся деятельность суда направлена на точное и неуклонное соблюдение закона. Конституционная норма о равенстве всех перед законом и судом свидетельствует о той роли, которую Конституция Российской Федерации придает судебной власти как наиболее эффективному средству защиты и восстановления прав и свобод в случае их нарушения. Реально принцип равенства обеспечивается, в частности, тем, что каждое дело рассматривается единым для всех судом, в одном и том же порядке, на основе одинаковых процессуальных правил с предоставлением равного объема гарантий для лиц, участвующих в деле.

Конституционная норма о равенстве всех перед законом и судом свидетельствует о той роли, которую основной закон придает судебной власти как наиболее эффективному средству защиты и восстановления прав и свобод в случае их нарушения. «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина» (ч. 2 ст. 55).

Принцип равенства всех перед законом и судом тесно связан с конституционным принципом состязательности и равноправия сторон, предусмотренным ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации. В частности, стороны в судебном заседании имеют равные процессуальные права для отстаивания перед судом своих позиций. Суд не может создавать для одной из сторон какие-либо преимущества или ограничения. На процессуальном положении сторон не отражается, представляет ли она свои личные интересы, интересы государства или других лиц.

Равные возможности сторон обеспечивает также одинаковый правовой статус других участников процесса, выступающих в одинаковых процессуальных ролях. Кроме того, сущность равенства граждан перед судом заключается в их беспрепятственном доступе к правосудию вне зависимости от социального и имущественного положения. Действие данного принципа распространяется на все виды судебных органов.

Однако имеются и достаточно серьезные различия между принципами равенства перед законом и равенства перед судом. Прежде всего разница определяется тем, что равенство перед законом предполагает обязательность существования закона, который закрепляет и порядок обеспечения равенства в судах. Парламент может отменить любой закон, но приоритет закона предполагает невмешательство парламента в то, как суды применяют действующий закон на практике. На основе базового принципа правового государства, как указывалось государствоведами прошлого, демократически избранный парламент создает законы, руководствуясь принципом приоритета закона, а суды свободно, беспристрастно и бесстрастно применяют их в конкретных делах. В настоящее время прежняя концепция, согласно которой законодатель издает любые законы, которые он сочтет нужным, а суд неукоснительно их применяет, оказалась недостаточной для действенной защиты прав человека от произвола власти, для реального обеспечения равенства перед законом и судом. Конструкция правовой законности требует ограничения полномочия законодателя рядом требований к содержанию принимаемых им актов. Таким образом, равенство перед законом первично, поскольку справедливый и правовой закон обязательно закрепляет и гарантирует равенство перед судом.

Равенство перед законом действует латентно, тогда как равенство перед судом реализуется лишь при обращении гражданина к правосудию, т. е. данный принцип носит «явочный» характер. В гражданских и уголовных делах отдельный человек не может выступать в качестве судьи, а приговор выносится только после того, как факт нарушения закона доказан в предписанном порядке в облеченном соответствующими полномочиями суде.

Тем не менее, существует тесная взаимосвязь между этими принципами, так как они распространяют свое действие на все сферы общественных отношений и правовое положение граждан перед действующими процессуальными законодательствами.

Таким образом, равенство перед законом и судом своим постоянным наблюдением за сохранением границ полномочий властей дает гражданину чувство уверенности, необходимое для свободного осуществления своих прав и свобод.

Список литературы

1. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М., 2002.
2. Анненкова В.Г., Заметина Т.В., Кулушева М.А. Российский федерализм: конституционные принципы построения, механизм обеспечения единства государства, ответственность субъектов Федерации. – Саратов, 2004.
3. Анненкова В.Г. Единство российского государства: проблемы конституционной теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006.
4. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – М., 2005.
5. Варламова Н.В. Правоотношения: философский и юридический подходы // Правоведение. – 1991. – № 4.
6. Воеводин Л. Д. Юридический статус личности в России. – М., 1997.
7. Заметина Т.В. Федеративные начала организации государственной власти в России // Закон и право. – 2008. – № 10.
8. Зинченко С.А., Бондарь Н.С. Собственность – свобода – право. – Ростов н/Д., 1995.
9. Заметина Т.В. Проблемы правовой регламентации санкций федеративной ответственности в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 24.
10. Козюк М.Н. Правовое равенство в механизме правового регулирования: учеб. пособие. – Волгоград, 1998.
11. Мордовец А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина. – Саратов, 1996.
12. Нерсесянц В. С. Философия права: учеб. для вузов. – М., 1997.
13. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учеб. – М., 1999.
14. Правоведение: учеб. / А.В. Малько (и др.); под ред. А.В. Малько. – 4-е изд., стер. – М.: КОНОРУС, 2008.
15. Серкова В.В. Правовой аспект проблемы социального равенства // XXVI съезд КПСС и проблемы теории гос-ва и права. – М., 1984.
16. Фарбер И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве. – Саратов, 1974.
17. Фрицханд М. Марксизм, гуманизм, мораль // Избр. работы. – М., 1976.

Воззрения либералов на всеобщее избирательное право на современном этапе развития общества

В работе рассматриваются вопросы, связанные с трудностями претворения в жизнь либеральной доктрины, основанной на идеях манчестерского либерализма, а также идеях Л. фон Мизеса, Ф.А. фон Хайека и др. В качестве срезов выбраны проблемы неотчуждаемых прав (прежде всего права на жизнь) и ограничения избирательных прав.

In work the questions connected with difficulties of implementation of the liberal doctrine, based on ideas of the Manchester liberalism, and also L. fon Mises, F.A. von Hayek's ideas, etc. are considered. As cuts problems of the inalienable rights (first of all the rights to life) and restrictions of electoral rights are chosen.

Ключевые слова: либерализм, публичное право, естественные права, всеобщее избирательное право, право граждан на оружие, ограничения.

Key words: liberalism, public law, natural rights, general electoral right, right of citizens to the weapon, restrictions.

Нет сомнений в том, что современный этап развития общества ставит вопрос о пределах либерализма. С одной стороны, очевидно, что триумфального шествия либеральных идей по окончании холодной войны в мире не наблюдается. С другой же стороны, утверждать о полном крахе либерализма также не приходится. Разумеется, сегодняшний либерализм неоднороден как никогда. В самом деле, под либерализмом можно понимать и социально-политическое движение, существовавшее в определённую историческую эпоху, и философское течение, и даже совокупность институтов и процедур управления¹. При этом только в рамках второго из упомянутых выше направлений можно выделить две крупные составляющие, по-

© Пахомова Е. А., 2014

¹ *Егоров А.Н.* Отечественная историография российского либерализма начала XX века: автореф. дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.09. М., 2010. С. 4.

разному относящиеся к идее государственного вмешательства в экономику и социального государства².

Относительно самой природы либерализма следует, по нашему мнению, согласиться с итальянским мыслителем левого направления К. Россели: «В самом упрощённом смысле либерализм можно определить как политическую теорию, которая, исходя из предлагаемой свободы человеческого духа, объявляет свободу высшей целью, высшим средством, высшим правилом человеческого общества. Целью, поскольку он намеревается добиться такого режима жизни общества, который обеспечил бы всем людям полное развитие их личности. Средством, поскольку... либерализм рассматривает свободу не как естественную данность, а как становление, развитие. Свободными не рождаются, а становятся. И оставаться свободными можно, лишь поддерживая активным и бдительным сознание своей собственной независимости и постоянно пользуясь личными свободами»³. В целом же в современном либерализме доминирует представление о человеке как экономическом существе, где определяющими являются его качества как производителя и потребителя товаров и услуг⁴.

Общепризнанно, что одним из столпов либерализма является теория естественных прав человека. Однако уже само обращение к текстам, в которых в концентрированном виде содержится перечень естественных прав, ставит ряд вопросов. Так, например, в «Декларации независимости США» упомянуты в качестве естественных, неотчуждаемых прав «жизнь, свобода и стремление к счастью»⁵. Можно ли трактовать эти положения как отказ от смертной казни? С одной стороны, сама практика изменения уголовных наказаний во многих странах мира, именуемая, кстати, либерализацией уголовного наказания, показывает, что именно так и обстоит дело, ибо в ЕС и ряде штатов США смертная казнь отменена полностью. Вместе с тем в период нахождения у власти либералов, причём отнюдь не кейнсианцев и уж тем более последователей франкфуртской школы, смертная казнь применялась весьма активно, причём за весьма обширный список преступлений. Наиболее ярко данный тезис иллюстрирует, например, британское

² *Петренко А.А.* Идея социальных прав человека в либеральных государственно-правовых учениях XX века: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2012. С. 3.

³ Цит. по: *Кисельникова Т.В.* Либеральный социализм (к истории вопроса) // Вестн. Томск. гос. ун-та. 2003. № 276. С. 74.

⁴ *Чернавский М.Ю.* Либерализм и консерватизм: социально-философский анализ: автореф. дис. ... д-ра филос. наук: 09.00.11. М., 2009. С. 5.

⁵ Декларация независимости // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: учеб. пособие / сост. В.Н. Садиков. М.: ТК Велби, 2005. С. 349.

законодательство XIX в. Последнее, судя по всему, ставило во главу угла не права преступника, которыми он обладал от рождения, но принцип защиты жизни и собственности добропорядочного подданного.

Небезынтересно в этой связи обратиться к такой значимой проблеме (в том числе и в отечественных реалиях), как право гражданина на оружие и, соответственно, на применение его в целях самообороны (он напрямую прописан, например, во 2-й поправке к Конституции США⁶). Многие противники утверждают в том числе, что зачастую применение оружия в целях самообороны может быть неадекватным угрозой и, соответственно, нарушать естественные права другого лица, пусть и совершающего уголовное(ые) преступление(я).

Ещё одной из значимых проблем, напрямую связанных с современным либерализмом, является вопрос о всеобщем избирательном праве. С одной стороны, очевидно, что таковое является следствием развития либеральных по своей природе идей о народном представительстве и закреплены п. 21 «Всеобщей декларации прав человека», имеющей несомненно либеральный характер.

Вместе с тем современные общества даже в государствах с развитыми демократическими традициями далеко не всегда демонстрируют готовность жить в соответствии с либеральными принципами и отдают предпочтение этатизму, переходящему порою в откровенный инфантилизм. В переходных обществах, одним из примеров которого является российское, ситуация ещё более сложная. Как следствие, претворение в жизнь принципов всеобщего избирательного права ставит под угрозу сам либерализм, из которого этот принцип вырос. В результате становятся модными в либеральной среде идеи о желательности возврата к ограниченным избирательным правам по цензовому принципу (в РФ эту идею наиболее активно пропагандируют Ю.Л. Латынина и А.П. Никонов).

По мнению классика современной мировой гуманитарной мысли М. Валлерстайна, современные либералы прекрасно сознают, что демократия городских собраний, заимствованная из древнегреческих полисов, невозможна в гораздо больших образованиях, какими являются современные государства, где необходимо принимать решения по широкому кругу сложных вопросов. Либералы разделяют метафору ньютоновской науки: сложное легче всего понять, если разложить его на более мелкие элементы путём дифференциации и специализации. Отсюда следует, что для испол-

⁶ Билль о правах // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: учеб. пособие / сост. В.Н. Садилов. М.: ТК Велби, 2005. С. 369.

нения роли просвещенных граждан, наделенных гражданскими добродетелями, людям необходимы советы профессионалов, руководящих ими и способных обрисовать существующие альтернативы, предложить критерии, которые позволили бы оценить эти различные варианты.

Если для воплощения рациональности требуется компетентность, то необходима и гражданская культура, которая давала бы специалистам ощущение собственной значимости. Современная система образования (как гуманитарного, так и естественно-научного) предполагает воспитание у граждан привычки соглашаться с указаниями профессионалов. Именно вокруг этого вращаются все споры об избирательном праве и других формах политического участия: кто обладает достаточным опытом, чтобы стать экспертом, и кто имеет склад ума, позволяющий прислушиваться к словам таких экспертов.

В результате, хотя каждый человек потенциально рационален, на деле рациональны не все. Либерализм призывает наделить правами лишь рационально мыслящих людей, с тем, чтобы именно они, а не лишённые способности рационально мыслить, принимали важнейшие общественные решения⁷.

Тесно связан с проблемой всеобщего избирательного права и вопрос о возможности ограничения для пропаганды и деятельности отдельных политических сил. Разумеется, речь идёт не об умеренных противниках либерализма, но лишь о тех, кто отрицают саму сущность либерализма – идею права собственности для всех и свободы выбора для ответственных людей. Иначе говоря, могут ли быть поставлены в равные условия с политическими актёрами, доказавшими свою адекватность, силы, открыто выступающие возможность отчуждения собственности по весьма произвольным причинам и за весьма масштабные репрессии в отношении политических оппонентов (в первую очередь либералов)?

Таким образом, следует признать, что современные идейные последователи манчестерского либерализма, Л. фон Мизеса, Ф.А. фон Хайека выступают за ограничение прав, в том числе и тех, что относят к естественным. В области уголовного права это касается преступников, открыто покушающихся на чужую жизнь и собственность, в области конституционного права – к тем слоям населения, которые не могут самостоятельно обеспечить себе достойный уровень жизни, а также к политическим силам, активно отрицающим либеральные принципы права собственности для всех и свободы выбора для ответственных людей.

⁷ *Валлерстайн И.* Либерализм и демократия. Братья-враги? // Социология власти. 2003. № 5. С. 147.

Список литературы

1. Билль о правах // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: учеб. пособие / сост. В.Н. Садиков. – М.: ТК Велби, 2005. – С. 369–370.
2. Валлерстайн И. Либерализм и демократия. Братья-враги? // Социология власти. – 2003. – № 5. – С. 141–162.
3. Декларация независимости // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран: учеб. пособие / сост. В.Н. Садиков. – М.: ТК Велби, 2005. – С. 348–352.
4. Егоров А. Н. Отечественная историография российского либерализма начала XX века: автореф. дис. ... д-ра ист. наук. – М., 2010. – 50 с.
5. Кисельникова Т.В. Либеральный социализм (к истории вопроса) // Вестн. Томск. гос. ун-та. – 2003. – № 276. – С. 71–76.
6. Петренко А.А. Идея социальных прав человека в либеральных государственно-правовых учениях XX века: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – Краснодар, 2012. – 28 с.
7. Чернавский М.Ю. Либерализм и консерватизм: социально-философский анализ: автореф. дис. ... д-ра фил. наук. – М., 2009. – 36 с.

**Применение запретов в праве:
вопросы юридической техники**

В статье акцентируется внимание на обстоятельствах, актуализирующих проблему реализации запретов в праве. Анализируются различные позиции исследователей по вопросу о понятии и содержании правоприменительной техники, предлагается ее авторское определение. Раскрываются отдельные особенности технико-юридических средств и правил применения правовых запретов. Рассматривается значение судебных правоположений в процессе конкретизации запретов в праве.

The article focuses on the circumstances, actualising the problem of implementation of the prohibitions in the law. Various researchers on the notion and content of the law enforcement machinery, offers its author's definition. Reveals the individual characteristics of the technical-legal means and rules of application of the legal prohibitions. Discusses the importance of the judicial propolene in the process of elaboration of the prohibitions in the law.

Ключевые слова: запреты в праве, юридическая техника, реализация права, правоприменительная техника.

Key words: prohibitions in law, legal technology, the implementation of law enforcement equipment.

В настоящий момент имеет место избыточное установление правовых запретов в отдельных отраслях российского законодательства. В последние годы наметилась негативная тенденция неоправданного увеличения числа запретов не только в области публичного, но и частного правового регулирования. Несоблюдение технико-юридических требований в установлении и применении юридических запретов нивелирует положительный потенциал, закладываемый в нормативно-правовые предписания, создает целый ряд трудностей в правоприменительном процессе, а в итоге тормозит развитие регулируемых правом общественных отношений.

Логико-модальная «путаница» действующего законодательства дестабилизирует всю российскую правовую систему, снижает авторитет права, содействует укреплению правового нигилизма в общественном сознании, а избыточность юридических запретов и дефекты их технико-правового установления и вовсе потенциально способны превратить механизм правового регулирования в реакционную «клетку» по сдерживанию социального прогресса.

Об опасности подобного обращения с запретами имеется немало убедительных предупреждений со стороны научного юридического сообщества. «Ненужные запретительные пути разрушают нормальную деонтическую интервалику в системе нормативно-правовых регуляторов, что приводит к гипертрофии принудительного фактора в поддержании общественного порядка, подрывает нравственный авторитет государства, его управленческих акций» [17, с. 130].

С точки зрения юридической технологии запреты в правовой системе имеют полифункциональную природу. Надлежащее, полное и всестороннее исследование технико-юридических правил, средств и приемов использования правовых запретов – одна из наиболее важных и актуальных в научно-практическом плане задач современной отечественной юридической науки.

Далеко не все грани полифункциональной сущности запрета привлекли внимание представителей науки общей теории государства и права. В частности, вовсе не изучены в рамках общетеоретического подхода вопросы о правоприменительной технике претворения юридического запрета в жизнь, техники унификации запретов в российском и международном праве, специфика средств толкования и конкретизации запрещающих правовых предписаний. Не раскрывается в общей теории права и сущность запрета как особого вида правового наказания, как способа защиты права в частноправовой сфере, средства обеспечения в процессуальном праве, инструмента индивидуально-договорного регулирования, правоприменительного предписания. Преимущественно исследователи сосредоточили свое внимание на вопросах понимания запрета как особого вида норм права, его классификации и отдельных моментах отраслевой специфики.

Освещение данной тематики следует сопровождать и рассмотрением вопроса о понятии и содержании правоприменительной техники в целом. Как ни странно, но специализированно в рамках общей теории права данной проблемой практически никто из исследователей не интересовался. Согласимся с А.С. Логиновым в том, что ученые, как правило, концентри-

руют свое внимание лишь на классификации видов юридической техники, а выделение такой ее разновидности, как правоприменительная, не сопровождаются детальным содержательным анализом [5, с. 198].

Исключением выступает лишь работа О.А. Красавчикова, который не только подразделял юридическую технику на правотворческую, правоприменительную и правоосуществительную, но и вывел их определения. Под правоприменительной юридической техникой он понимал «технику документов, в которых выражаются, формулируются акты по применению норм права. Такими актами, как известно, являются приговоры, решения и иные постановления суда, акты органов прокуратуры, арбитража и т. д.» [4, с. 231].

Как верно отмечает А.С. Логинов, в таком понимании прослеживается достаточно узкий подход к содержательной стороне правоприменительной техники [5, с. 198]. О.А. Красавчиков ограничил состав данного вида юридической техники только средствами подготовки актов-документов и обошел вниманием технику актов-действий.

Представляет определенный интерес и концепция С.С. Тихоновой, которая трактует правоприменительную технику как «технику осуществления государственно-властной организующей деятельности уполномоченными государственными органами и должностными лицами по разрешению юридических дел» [15, с. 10]. Однако приведенное определение излишне абстрактно и не раскрывает содержания данного вида юридической техники.

Еще один пример попытки категориального определения правоприменительной техники – ее трактовка в двух следующих значениях: «В широком понимании правоприменительная техника – это самостоятельная научно-практическая категория, содержащая знания о принципах, методах, правилах и средствах создания совершенных в формальном и содержательном плане актов применения права. В узком понимании правоприменительная техника – это совокупность практических рекомендаций по использованию правил и средств составления актов применения права» [3, с. 82]. На наш взгляд, внешне безупречная дефиниция опять-таки носит излишне абстрактный, отвлеченный характер.

А.С. Логинов полагает, что ключом к пониманию правоприменительной техники является ответ на вопрос о том, какова структура самого правоприменения. При этом автор в обоснование своей позиции ссылается на мнение А.В. Аверина, который полагает, что применение права есть комплекс мыслительных и фактических, организационных и юридических

операций (действий) субъекта правоприменения, имеющий целью обеспечить нормальное течение процесса реализации правовых предписаний [1, с. 88].

В содержание правоприменительной техники А.С. Логинов в результате включает мыслительные операции, выдвигая на первый план ее когнитивные функции. Автор характеризует правоприменительную технику как «часть юридической техники, изучающую теоретико-прикладные (психологические, социологические, педагогические, лингвистические, собственно-юридические и др.) аспекты применения норм права на различных стадиях правоприменительного процесса в целях принятия справедливого решения, объективированным результатом которого является правоприменительный акт (акт-действие или акт-документ)» [5, с. 203–204]. В данном определении, на наш взгляд, исследователь частично смешивает понимание правоприменительной техники как составной части теоретического учения о юридической технике и как системы средств технической работы с правоприменительными актами. Кроме того, данная трактовка у автора по-прежнему страдает таким «недугом», как отвлеченность и излишняя абстрактность.

Далее в своих рассуждениях А.С. Логинов отчасти исправляет ситуацию, конкретизируя содержательный состав правоприменительной техники, в который включает также правовые процедуры, поведенческие установки правоприменителя, средства принятия справедливого решения по делу.

В силу особой дискуссионности понятия и содержания правоприменительной техники полагаем необходимым в кратком виде определиться с собственной позицией по данному вопросу.

Представляется, что *правоприменительная техника* есть единый комплекс приемов, средств и требований (принципов) по надлежащему претворению в жизнь нормативно-правовых предписаний, переводу их в индивидуально-правовые веления, по внешнему и внутреннему оформлению правоприменительных решений, а также определенная методика выявления и устранения типичных правоприменительных ошибок, разрешения коллизий и конкуренции норм в правоприменении, методика и методология обобщения юридически значимого опыта в целях совершенствования правоприменительной практики.

Специфика техники применения запретов в праве напрямую связана с особенностями их законодательного оформления. Значительная часть правил и средств технической работы с запрещающими предписаниями имеет взаимосвязанный, диалектический характер. Так, достаточно широко

кое использование бланкетного способа и оценочных понятий законодательного закрепления запретов обуславливает соответствующую потребность в правоприменительной практике по их конкретизации, наполнении абстрактных признаков запрещенного деяния более детальными характеристиками.

Большинство правовых запретов требует конкретизации в ходе их применения. При этом возможны ситуации одновременного обращения к нормативным предписаниям целого ряда отраслей российского права. Бланкетный характер юридических запретов требует их соответствующей конкретизации в ходе правоприменительной деятельности, что, в свою очередь, сопряжено с обращением к нормам не одной, а нескольких отраслей права. Примером подобных случаев выступает применение уголовно-правовых запретов в сфере экономической деятельности. Правоприменитель сталкивается со следующими трудностями, осуществляя квалификацию в соответствии с бланкетными предписаниями запрещающего характера: необходимостью разграничения преступлений и иных видов правонарушений; потребностью согласования норм административного, уголовного, гражданского, экологического и ряда других отраслей права; проведения конкретизации признаков запрещаемого деяния посредством обращения к понятиям другой отрасли законодательства.

При этом действия по конкретизации запрета, выраженного в бланкетной форме, являются обязательными, что также должно сопровождаться технически – ссылкой в правоприменительном акте на нормы конкретизационного характера. В противном случае возможны правоприменительные ошибки, произвольное применение мер правовой репрессии, смешение уголовных, административных, гражданско-правовых и иных запретов. На необходимость использования технических ссылок в правоприменительных актах, сопряженных с конкретизацией бланкетных запрещающих предписаний, неоднократно указывал и Верховный суд РФ в своих актах нормативного официального толкования [8].

Однако на практике суды зачастую допускают следующую технико-юридическую ошибку, используя взамен конкретной ссылки на ту или иную конкретизирующую норму закона шаблонное выражение «в соответствии с действующим законодательством...», «в соответствии с установленным порядком...», «согласно смыслу гражданского законодательства» и т. д. [7, с. 11]. В результате дефектный правоприменительный акт не содержит надлежащей конкретизации бланкетных признаков запрещенного законом деяния, должного обоснования и правовой оценки. В тех же слу-

чаях, когда отдельные фактические обстоятельства (например, юридическая принадлежность имущества определенному лицу, неправомерность заключения сделок с землей, правомерность образования юридического лица, наличие признаков состояния банкротства и др.) требуют предварительной юридической оценки, перед тем как они будут посредством конкретизации признаков запрещенного деяния включены в структуру и содержание квалификации, обязательно должна производиться ссылка на статьи нормативно-правовых актов соответствующих отраслей законодательства – гражданского, налогового и др. При этом подобная ссылка оформляется с соблюдением соответствующих правил и требований правоприменительной техники. Если же применение норм другой отрасли права, конкретизирующей бланкетный запрет, уже оформлено вступившим в законную силу решением суда по гражданскому делу, то при квалификации деяния, запрещенного уголовным законом, следует делать ссылку на ранее вынесенное решение. Следовательно, можно вести речь *об усложненной технике толкования и применения запрещающих правовых предписаний, имеющих бланкетный способ закрепления в законодательстве*. Кроме того, применение запрещающих предписаний может быть осложнено и наличием в них оценочных признаков и понятий, что также создает дополнительные трудности на практике.

Ряд проблем наблюдается и при разграничении в правоприменительной практике уголовных, гражданских и административных запретов. В качестве примера выступают случаи правовой квалификации получения по договору чужого имущества без намерения исполнить взятые на себя обязательства по поставке товара, возвращению долга, оказанию услуг и т. д. Само по себе неисполнение обязательств по договору есть нарушение гражданско-правового запрета. Однако при наличии ряда дополнительных фактических обстоятельств (например, обман или злоупотребление доверием) может подпадать под признаки состава деяния, запрещенного уже уголовным законом. В действительности нередко нарушение уголовного запрета прикрывается заключением гражданско-правового договора.

Кроме того, как верно отмечает Н.И. Пикуров, применение уголовного правового запрета, выраженного в бланкетной форме и отсылающего к административно-правовому законодательству, связано с установлением действия во времени и пространстве не только уголовного запрещающего предписания, но и административного нормативно-правового акта. При этом необходимо учитывать, что административно-правовые нормы неоднородны с точки зрения действия их во времени. Те из них, которые вклю-

чают в себя требования технического порядка, обратной силы не имеют, поскольку они основаны на закономерностях объективной действительности. Изменения же в санкции административно-правовых норм при квалификации преступлений со смешанной противоправностью, как правило, не учитываются (исключением является применение уголовно-правовых норм с административной преюдицией) [6, с. 5–6]. Таким образом, одной из *специфических черт применения правовых запретов с так называемой «смешанной противоправностью»*, выступает необходимость установления их межотраслевых связей, одновременный учет и толкование норм ряда отраслей права.

Следует согласиться с Н.Н. Рыбушкиным в том, что правоположения, вырабатываемые в ходе практики применения запретов судами, имеют особое значение [10, с. 94–96]. В технико-юридическом плане они представляют первостепенный интерес, ибо содержат в себе множество примеров использования технико-юридических средств по толкованию и применению правовых запретов. Кроме того, правоположения судебной практики сами по себе являются специфическим техническим правоприменительным средством.

Именно в судебных правоположениях находятся результаты конкретизации бланкетных моментов и оценочных понятий, содержащихся в запретах, детализация субъектного состава и других элементов запрета, официальные разъяснения высших судебных инстанций в отношении единства понимания наиболее сложных технико-юридическом отношении запретов и их применения. Судебные правоположения выполняют весьма важную функцию поднормативного правового регулирования, в том числе и в сфере запретов.

Рассматривая роль судебных правоположений в технике применения запрета можно привести следующий пример из практики. В п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [14] установлен далеко неоднозначный с точки зрения содержания и юридической техники запрет для государственных служащих – не допускаются публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности.

Конкретизация содержания рассматриваемого запрета нашла свое выражение в постановлении Конституционного суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П. [13] Согласно позиции Конституционного суда РФ, при квалификации действий государственного служащего по указанной статье закона правоприменительным органам необходимо учитывать ряд значимых обстоятельств дела. Однако судебная практика применения данного запрещающего предписания далека от совершенства, а отмеченные Конституционным судом РФ обстоятельства учитываются далеко не всегда. Следует согласиться с тем, что практика применения подобного запрета свидетельствует о его негативном значении для системы государственной службы в целом. По сути, разглашение всякой информации о дефектах работы государственной власти ставится под запрет, что снижает и без того низкий уровень доступности и прозрачности сведений о государственном управлении [2, с. 137–144]. Попытка же в рамках судебной практики частично сгладить недостаток законодательного установления указанного запрета не позволяет полностью ликвидировать его негативные последствия.

Судебные правоположения зачастую служат средством устранения законодательного дефекта установления правового запрета, выступая с технико-юридической точки зрения вспомогательным поднормативным инструментом устранения нечеткости формулировки запрещенного деяния, неудачного закрепления субъектного состава запрета и других погрешностей.

Так, законодательные недостатки оформления административно-правовых запретов в отношении судей, за нарушение которых предусматривается дисциплинарная ответственность, были отмечены самим судебским сообществом. Вызывает серьезные нарекания нормативная формулировка запрещаемого поведения из-за излишней абстрактности [2, с. 137–144]. Имеет место отсутствие надлежащей характеристики состава поведения, несовместимого со званием судьи или несоответствующего его статусу.

Использование в Законе РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [14] и Кодексе судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.) данной словесной формы выражения запрета потребовало соответствующего разъяснения со стороны высших судебных инстанций. К примеру, понятие «дисциплинарный проступок судьи, влекущий дисциплинарное взыскание» конкретизировано в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 31 мая 2007 г. № 27 «О

практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей о привлечении судей судов общей юрисдикции к дисциплинарной ответственности» [11]; основания для привлечения к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи раскрываются в постановлении Конституционного суда РФ от 28 февраля 2008 г. № 3-П [12]. Однако в данном случае негативные последствия законодательных ошибок не только не устранены судебной практикой, но и получили свое дальнейшее отрицательное развитие. При этом соблюдение техники установления и применения запретов в праве особенно важно ввиду их потенциальной способности к существенному ограничению прав и возможностей субъектов. Фактически Конституционный суд РФ выработал правовоположение, которое расширяет число запретов для судей, что является грубым нарушением и законодательной, и правоприменительной техники.

Подводя итог, можно констатировать, что в качестве основных технико-правовых недостатков процесса применения запретов в праве выступают: отсутствие надлежащего механизма по привлечению к ответственности за нарушение правового запрета; игнорирование правила «специальный закон отменяет действие общего» (при этом данная правоприменительная ошибка является типичной и при реализации запретов в уголовном, административном и других отраслях права); неверное преодоление конкуренции запрещающих правовых предписаний; игнорирование такого принципа юридической техники, как недопустимость расширительного толкования юридического запрета.

В целом же проблема технико-юридического толкования и применения правового запрета требует к себе более пристального внимания со стороны исследователей, особо нуждается в общетеоретическом обобщении накопленного по данному вопросу специально-отраслевого юридического знания.

Список литературы

1. Аверин А.В. Правоприменительная деятельность суда и формирование научно-правового сознания судей. – Саратов, 2003.
2. Едкова Т.А. Обсуждение запретов в административном праве // Журн. рос. права. – 2013. – № 8. – С. 137–144.
3. Илясов А.Н. Правоприменительная техника и правоприменительная технология (теоретико-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2008.
4. Красавчиков О.А. Советская наука гражданского права (понятие, предмет, состав и система) // Категории науки гражданского права: избр. тр.: в 2 т. – М., 2005. – Т. 1.

5. Логинов А.С. Роль правоприменительной техники при преподавании теории государства и права // Юридическая техника: ежегодн. – 2009. – № 3 (спец. выпуск) «Юридическая техника в системе вузовской подготовки правоведов: научно-методическое обеспечение и дидактические пути его совершенствования». – Н. Новгород, 2009. – С. 198–204.
6. Пикуров Н.И. Квалификация преступлений при бланкетной форме диспозиции уголовного закона (с конкретизацией запрета в административном праве): автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 1982.
7. Пикуров Н.И., Яхьяева С.М., Шарафетдинова Г.А. и др. Применение разноотраслевых норм права при квалификации экономических преступлений: пособие. – М.: Акад. Генпрокуратуры РФ, 2014.
8. О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака: постановление Пленума Верховного суда РФ от 26 апреля 2007 г. № 14 // Бюл. Верховного суда РФ. – 2007. – № 7.
9. О практике применения судами уголовного законодательства об ответственности за налоговые преступления: постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 28 декабря 2006 года № 64 // Бюл. Верховного суда РФ. – 2007. – № 3.
10. Рыбушкин Н.Н. Запрещающие нормы в советском праве. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1990. – 112 с.
11. Российская газета. – № 122. – 8 июня 2007.
12. Российская газета. – № 55. – 14 марта 2008.
13. Российская газета. – № 150. – 13 июля 2011.
14. Российская юстиция. – № 11. – 1995.
15. Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. – № 31. – Ст. 3215.
16. Тихонова С.С. Юридическая техника в уголовном праве: курс лекций. – Н. Новгород, 2008.
17. Чернобель Г.Т. Техника закрепления нормативно-правовых модусов // Нормотворческая юрид. техника / под ред. Н.А. Власенко. – М.: Юстицинформ, 2011. – С. 130.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.728(47)

Р. А. Агишев

Конституционные основы и гарантии права человека и гражданина на объединение в Российской Федерации

В представленной статье раскрываются особенности конституционного регулирования права на общественные объединения, его юридическая природа и содержание. Анализируются виды и формы общественных объединений, принципы их взаимоотношений с государством. Рассматривается практика Конституционного суда РФ по этому вопросу и сделаны предложения по совершенствованию российского законодательства.

In the present paper reveals features of the constitutional right to regulate public associations, its legal nature and content. Analyzes the types and forms of public associations, the principles of their relationship with the state. Considered the practice of the Constitutional Court on this issue and made suggestions for the improvement of Russian legislation.

Ключевые слова: конституционное право на объединение, политическое право, свобода деятельности, виды и формы общественных объединений деятельность государства по обеспечению права, принципы взаимоотношений государства и общественных объединений.

Key words: constitutional right of association, the right to political freedom of activity, types and forms of public associations activities of the state to ensure law and principles of relations between the state and public organizations.

В Российской Федерации продолжают реформы, основной ориентир которых направлен на реализацию в полном объеме прав и свобод, гарантированных Конституцией РФ, а также создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека. Уровень реализации прав и свобод во многом задается международными документами, присоединив-

шись к которым Российское государство взяло на себя обязательства по их претворению в жизнь.

Формирование современной конституционной концепции прав и свобод человека и гражданина в России осуществляется на основе действующей Конституции 1993 г. Права человека, создание условий для их реализации и защиты – необходимые признаки правового государства. Для российской правовой системы признание прав человека высшей ценностью выступало и выступает приоритетом законодательного регулирования всей системы общественных отношений, базовым принципом организации механизма государственной власти и управления.

При этом важным направлением по-прежнему остается обеспечение единства конституционного статуса человека на территории Российского государства, что «невозможно без согласованных действий не только органов власти различного уровня, но и самих граждан, защищающих свой равный статус на всей территории России»¹.

Конституционную основу защиты прав человека и гражданина образуют гл. II действующей Конституции РФ 1993 г. «Права и свободы человека и гражданина», а также ст. 45, 46 Конституции. В указанных статьях закрепляются формы защиты прав граждан – государственная защита, самозащита, судебная защита, международная защита. Ни в той, ни в другой статьях Конституции не говорится о защите прав и свобод человека и гражданина общественными объединениями. Однако право на такую защиту следует из других положений Конституции. Рассмотрим их подробнее.

Положение ст. 2 Конституции о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, можно считать базовым, универсальным принципом деятельности всех государственных и общественных структур в Российской Федерации. Эта аксиома обязательна для всех должностных лиц, органов государственной власти и институтов гражданского общества.

Действующая Конституция страны заложила правовые основы свободы личности, закрепила конституционные права и свободы в соответствии с международными стандартами, определила основные направления их последующего законодательного регулирования (ст. 2, ч. 4 ст. 15, 17, 18, 55 Конституции и др.).

Согласно ч. 1 ст. 30 Конституции РФ 1993 г. каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для за-

¹ Анненкова В.Г. Единство Российского государства: проблемы конституционной теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 27.

щиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Основываясь на изложенной конституционной норме можно таким образом определить природу права на объединение. Конституционное право человека и гражданина на создание общественных объединений – это естественное право, относящееся к категории политических прав и свобод, пользования которым может быть ограничено только на основе федерального закона.

Вопросы правового статуса общественных объединений получили определенную разработку в трудах таких ученых, как А.В. Орлов², Н.А. Любутов³, А.И. Ястребова⁴ и др.

Право на объединение включает в себя следующие правомочия:

- 1) на добровольной основе создавать общественные объединения;
- 2) вступать в уже существующие общественные объединения;
- 3) воздерживаться от вступления в какое-либо общественное объединение;
- 4) право свободного выхода из общественных объединений.

Как показывает анализ действующей Конституции, право на объединение признается за «каждым», т. е. субъектами данного права помимо российских граждан могут выступать иностранные граждане, лица без гражданства и лица с двойным гражданством.

Рассматривая право на объединение как субъективное право, можно прийти к выводу, что оно обладает прямым действием, постоянно реализуется как в активной (право создавать общественные объединения, выходить из его состава), так и в пассивной форме (право состоять в общественном объединении, воздерживаться от вступления в него).

Особенности этого политического права состоят в том, что:

- оно обеспечивает включение личности в процесс управления делами государства;
- способствует самоорганизации институтов гражданского общества;
- выступает «информационным каналом» общения граждан и государственных органов, должностных лиц;

² См.: Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

³ См.: Любутов Н.А. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

⁴ См.: Ястребова А.И. Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012.

– является средством реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей граждан;

– может выступать механизмом защиты прав человека и гражданина.

Важной особенностью данного права является его проявление в других сферах жизнедеятельности человека, связанных с участием в управлении делами государства. Данное право обеспечивает формирование политических партий – основных субъектов избирательного процесса, создает организационные предпосылки проведения массовых публичных мероприятий, а также направления коллективных обращений в органы государственной власти и местного самоуправления.

Реализация права на объединение в демократическом государстве – необходимая мера обеспечения политической свободы человека и гражданина. Без свободной самоорганизации граждан, в том числе в общественные объединения, невозможно построение гражданского общества. Данное право обладает большой социальной и политической значимостью. Его значение повышается в ситуации реформирования многих сфер государственной и общественной жизни.

Обозначенные Конституцией РФ 1993 г. содержание и параметры права на объединение раскрываются в федеральном законодательстве. Федеральным законом от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях»⁵ установлен порядок создания, принципы деятельности общественных объединений, их права и обязанности, основы взаимоотношений государства и общественных объединений, ответственность за нарушение вышеуказанного закона.

Деятельность отдельных видов общественных объединений – политических партий, благотворительных организаций, профессиональных союзов, некоммерческих организаций регулируется специальными законами⁶.

⁵ Об общественных объединениях: федер. закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ в ред. 21.07.2014 г. № 236-ФЗ // Рос. газета. № 100. 25.05.1995.

⁶ См., например: О политических партиях: федер. закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ в ред. 21.07.2014 г. № 236-ФЗ // Рос. газета. № 133. 14.07.2001; О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: федер. закон от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ в ред. 23.12.2010 г. № 383-ФЗ // Рос. газета. № 159. 17.08.1995; О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федер. закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ в ред. 02.07.2013 г. № 185-ФЗ // Рос. газета. № 12. 20.01.1996; О некоммерческих организациях: федер. закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 02.07.2013, с изм. от 02.11.2013) // Рос. газета. № 14. 24.01.1996.

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (ст. 5 Закона).

Положение ст. 30 Конституции РФ о том, что свобода деятельности общественных объединений гарантируется, находит свое отражение и на первоначальной стадии этого процесса. В соответствии с действующим Федеральным законом «Об общественных объединениях» для создания общественного объединения не требуется предварительного разрешения государственного органа или органа местного самоуправления.

Общественные объединения создаются и действуют на основе принципов добровольности, равноправия, самоуправления, законности и гласности. Выполняя функции, предусмотренные их уставами, они должны действовать в рамках Конституции РФ и текущего законодательства.

Конституционное установление свободы деятельности общественных объединений проявляется и в законодательных формулировках о различных организационно-правовых формах общественных объединений (общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия). В современных условиях закрепление разнообразных организационно-правовых форм общественных объединений – одно из основополагающих условий функционирования гражданского общества и правового государства.

Указами президента обеспечивается поддержка некоторых видов общественных объединений (например, Указ Президента РФ от 16 мая 1996 г. «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи»⁷).

Конституция РФ гарантирует свободу деятельности общественных объединений, за исключением ограничений, содержащихся в ч. 5 ст. 13 Конституции РФ: «запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни».

⁷ СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2470.

В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ в ред. от 2 июля 2013 №185-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁸, если общественное или религиозное объединение, либо иная организация, осуществляют действия, попадающие под признаки экстремизма, в их отношении судом может быть принято решение о ликвидации или запрете деятельности.

В свое время, определяя свободу деятельности профсоюзов, Конституционный суд РФ пояснил, что ее пределы predeterminedены не только уставными целями и средствами их достижения, но и конституционной обязанностью каждого соблюдать Конституцию РФ и законы⁹.

Нельзя не отметить, что праву на общественное объединение противопоставляется определенная обязанность со стороны органов государственной власти, должностных лиц и других субъектов права.

Во-первых, в соответствии с ч. 2 ст. 30 Конституции никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

Во-вторых, органы государственной власти и местного самоуправления и их должностные лица, несут ответственность, предусмотренную уголовным, гражданским и административным законодательством Российской Федерации в случае причинения ущерба общественным объединениям (ст. 40 Федерального закона «Об общественных объединениях»).

В-третьих, решение органов государственной власти о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения не является окончательным. В случаях установленных законом, оно может быть обжаловано в судебном и ином порядке.

Последнее исходит из гарантированной Конституцией РФ 1993 г. возможности судебной защиты прав и свобод, конституционного положения о том, что решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц могут быть обжалованы в суд (ч. 1 и ч. 2 ст. 46 Конституции).

В связи с этим представляется необходимым подчеркнуть, что на основе этой же конституционной нормы и действия решения общественных

⁸ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3031.

⁹ Определение Конституционного суда РФ от 19 февраля 1996 г. №5-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы независимого территориального профсоюза работников различных форм собственности «Урал» как несоответствующей требованиям федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

объединений могут быть предметом судебного разбирательства. Тем самым государство создает равные условия судебного оспаривания для государственных органов и институтов гражданского общества – общественных объединений в ситуациях столкновения государственных и общественных интересов.

Как отмечает Т.В. Заметина, глобализация – объективный фактор, влияющий на конструкцию международных отношений и приоритеты национального развития государств¹⁰. Часть 4 ст. 15 Конституции РФ 1993 г. предусматривает создание условий международного сотрудничества общественных объединений. Российские общественные объединения в соответствии с их уставами могут вступать в международные общественные объединения, приобретать права и нести обязанности, соответствующие статусу этих международных общественных объединений.

Конституция РФ 1993 г. определяет принципы взаимоотношений государства и общественных объединений. Конституционная свобода деятельности этих формирований обуславливает политику невмешательства со стороны государства во внутренние дела общественных объединений. Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений и гарантирует условия для выполнения ими уставных задач.

Федеральным законом закреплены основания запрета деятельности общественных объединений: 1) нарушение общественным объединением прав и свобод человека и гражданина; 2) неоднократные или грубые нарушения общественным объединением Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов или иных нормативных правовых актов либо систематическое осуществление общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям; 3) неустранение в срок, установленный федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом, нарушений, послуживших основанием для приостановления деятельности общественного объединения (ст. 44 ФЗ «Об общественных объединениях»).

В то же время в законе не конкретизируется о каких нарушениях прав человека и гражданина идет речь в ст. 44 – массовых или индивидуальных, связанных с конкретным гражданином. Кроме того, непонятно речь идет о

¹⁰ Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России. М., 2010. С. 264.

систематических нарушениях (два и более раз) или достаточно одного раза, чтобы деятельность общественного объединения была прекращена.

Предоставляемые федеральным законом общественным объединениям права следуют из положений действующей Конституции РФ 1993 г. Так, например, общественные объединения обладают правом на информацию (ч. 4 и 5 ст. 29 Конституции), реализация которого может выражаться как в получении необходимой для их деятельности информации от органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц, так и в возможности свободно распространять информацию о своей деятельности, учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность.

Кроме того, они вправе проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции), участвовать в выработке решений органов государственной власти и местного самоуправления (ст. 32 Конституции), выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, представлять и защищать свои права и законные интересы своих членов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях.

Федеральным законом специально не закреплено право общественных объединений участвовать в согласительных процедурах. А в кризисных, конфликтных ситуациях их посредничество может быть необходимым.

Таким образом, право на общественные объединения включает в себя коллективный и индивидуальный аспект реализации. Действующая Конституция РФ, закрепив право на общественные объединения, создала основы его осуществления и защиты, обеспечила развитие института общественных объединений как необходимого элемента гражданского общества и правового государства. При этом, и ФЗ «Об общественных объединениях», и правоприменительная практика нуждаются в дальнейшем совершенствовании.

О деятельности общественных объединений по защите прав граждан свидетельствует практика Конституционного суда РФ. В разное время в орган конституционного контроля обращались Общероссийская общественная организация «Российское историко-просветительное благотворительное и правозащитное общество «Мемориал»», межрегиональная общественная организация «Общество защиты прав инвесторов», общественная организация «Орловское областное общество защиты прав потре-

бителей», региональный общественный фонд по Республике Татарстан «ВЕЛЕС»¹¹ и др.

Предметом обжалования выступали отдельные положения Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», Налогового кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ и других правовых актов.

В определении от 8 февраля 2011 г. № 192-О-О Конституционный суд РФ отметил, что ч. 1 ст. 30 и ч. 1 ст. 46 Конституции РФ не исключают возможность защиты интересов лиц посредством обращения в суд образумых ими объединений, но при этом «не обязывают федерального законодателя предоставлять любому объединению право обращения в суд в защиту интересов его участников, а равно право их процессуального представительства»¹². Это положение, конечно, не затрагивает права каждого человека на судебную защиту.

Таким образом, принятие Федерального закона «Об общественных объединениях» не решило проблем, связанных с правовой регламентацией деятельности общественных объединений по защите прав граждан.

Этим федеральным законом в императивном порядке не закреплено безусловное право обращения общественных объединений в суд в защиту прав граждан. Указанное право носит диспозитивный характер. Кроме того, не определен объем и порядок, а также необходимые гарантии его реализации. Это позволяет говорить о необходимости дальнейшего исследования вопросов защиты прав граждан общественными объединениями и совершенствования действующего законодательства.

Список литературы

1. О политических партиях: федер. закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ в ред. 21.07.2014 г. № 236-ФЗ // Рос. газета. – № 133. – 14.07.2001.

2. О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: федер. закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ в ред. 23.12.2010 г. № 383-ФЗ // Рос. газета. – № 159. – 17.08.1995.

3. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности: федер. закон от 12.01.1996 г. № 10-ФЗ в ред. 02.07.2013 г. № 185-ФЗ // Рос. газета. – № 12. – 20.01.1996.

¹¹ Определение Конституционного суда РФ от 3 июля 2007 г. // Вестн. Конституционного суда РФ. 2007. № 6; Определение Конституционного суда РФ от 8 дек. 2011 г. // Вестн. Конституционного суда РФ. 2012. №3; Определение Конституционного суда РФ от 29 сент. 2011 г. // СПС Консультант Плюс и др.

¹² Вестник Федеральной палаты адвокатов РФ. 2011. № 2.

4. О некоммерческих организациях: федер. закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 02.07.2013, с изм. от 02.11.2013) // Рос. газета. – № 14. – 24.01.1996.
5. Об общественных объединениях: федер. закон от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ в ред. 21.07.2014 г. № 236-ФЗ // Рос. газета. – № 100. – 25.05.1995.
6. СЗ РФ. – 1996. – № 21. – Ст. 2470.
7. СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.
8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы независимого территориального профсоюза работников различных форм собственности «Урал» как несоответствующей требованиям федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»: определение Конституционного суда РФ от 19 февр. 1996 г. № 5 // СПС Консультант плюс.
9. Анненкова В.Г. Единство Российского государства: проблемы конституционной теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006.
10. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России. – М., 2010. – 304 с.
11. Любутов Н.А. Конституционное право граждан на объединение: правовая природа и механизм реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.
12. Орлов А.В. Правовое положение общественных объединений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.
13. Ястребова А.И. Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2012.

Новая российская экономика – основа федерализма страны

В статье анализируются условия формирования единого экономического пространства России, интеграционные процессы на постсоветском пространстве. Уделяется внимание вопросам формирования бюджетного федерализма как части государственного устройства России, содержатся практические рекомендации по совершенствованию экономических основ российского федерализма.

This article analyzes the content of the principles of equality before the law and the courts in the state of law, examines the reasons and conditions necessary for the implementation of these principles, investigates the interaction of the principles of equality before the law and the courts with other constitutional principles, and the measures to improve legal guarantees in this field.

Ключевые слова: единое экономическое пространство, федерализм, условия экономического развития, федеральная экономическая политика, федеральные органы государственной власти, бюджетный федерализм.

Key words: the principle of equality before the law, the principle of equality before the courts, the state of law, the Russian statehood; the mutual responsibility of the state and the individual.

29 мая в Астане президентами России, Белоруссии и Казахстана был подписан договор о создании с 1 января 2015 г. Евразийского экономического союза (ЕАЭС), который станет следующим этапом интеграции трех стран на постсоветском пространстве после создания Таможенного союза и Единого экономического пространства. На территории трех стран поэтапно устанавливается режим свободного передвижения товаров, капиталов, рабочей силы, услуг, обеспечивается равный доступ к транспортной и энергетической инфраструктуре и вырабатываются общие правила таможенно-тарифного регулирования. До конца 2014 г. к ЕАЭС присоединятся Армения и Киргизия¹. Действительно, продолжающиеся процессы глобализации

© Анненкова В. Г., 2014

¹ Россия, Белоруссия и Казахстан создают экономический союз [Эл. ресурс]. URL: <http://www.nord-news.ru/news/2014/05/28/?newsid=61893> (дата обр. 04.06.2014 г.)

оказывают существенное влияние на принципы и содержание политики государства².

Президент России отметил, что уже ключевые мировые экономические державы проявляют интерес к ЕАЭС: ««Куда бы я ни приехал, с кем бы я ни говорил, все ставят вопрос – как наладить отношения с будущим Евразийским союзом. На мировой арене появляется новая экономическая организация, обладающая в полной мере международной правосубъектностью, и действующая на основе принципов всемирной торговой организации. Важно, что передача отдельных полномочий национальным органам Союза не наносит абсолютно никакого ущерба суверенитету наших стран»³.

В свою очередь президент Казахстана оценил интеграционный эффект для экономик трех стран–участниц ЕАЭС в 900 млрд дол. к 2030 г. Он также заявил, что договор о Евразийском экономическом союзе получился взвешенным и грамотным, учитывающим интересы всех государств. Нурсултан Назарбаев в своем интервью сказал: «ЕАЭС создается на принципах добровольности, равноправия, взаимной выгоды, с учетом интересов каждой из сторон участников. Сегодня мы видим, что эти принципы были соблюдены при подготовке подписываемого сегодня договора. Важно понимать, что главная миссия нашего союза в первой половине 21 века заключается в двух важных аспектах. Во-первых, стать одним из ключевых экономических макрорегионов мира. Во-вторых, обеспечить вхождение каждой из стран в число развитых государств мира».

В этой связи Александр Лукашенко заявил, что «Беларусь сегодня поставила свою подпись под этим глобальным документом. Мы готовы к последовательному, обязательному движению на пути полной реализации договоренностей, достигнутых в ходе очень непростого переговорного процесса. Вместе с тем необходимо констатировать факт, что решение ряда проблемных вопросов экономического сотрудничества, прежде всего, касающихся взаимной торговли между государствами-членами, отнесено на отдаленные сроки. Так вот, чтобы те вопросы, с которыми мы столкнулись и с ходу не смогли решить, реализовывались в будущем, мы заявляем, что шаги по построению ЕАЭС должны быть увязаны с реше-

² Заметина Т.В. Проблемы правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестн. СГАП. 2009. № 6 (70). С. 42.

³ Итоги эпохальной встречи: Россия, Белоруссия и Казахстан создали новый союз. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.bfm.ru/news/259645> (дата обр. 05.06.2014 г.)

нием вопросов, оказывающих значительное воздействие на взаимную торговлю государств-членов этого Союза. Мы верим, что экономический Союз станет основой в будущем нашего политического, военного и гуманитарного единства»⁴.

Обеспечение государственной и территориальной целостности страны требует последовательной реализации конституционных принципов построения федеративных отношений в экономике. Этот вопрос всегда оставался и будет оставаться открытым. В 1961 г. Джон Кеннеди в своей речи при вступлении на пост президента США говорил: «Мы не можем победить Советский Союз в обычной войне. Это неприступная крепость. Мы можем победить Советский Союз только другими методами: идеологическими, психологическими, пропагандой, экономикой»⁵.

На данном этапе построение единого экономического пространства должно характеризоваться следующими параметрами: динамизмом, эффективностью, гармонией связующих его отношений, а также единством правового регулирования. Динамизм общего экономического пространства обеспечивается свободой передвижения лиц, товаров, капиталов и услуг. Эффективность – соответствием форм управления экономическим требованиям. Гармония – обоснованными пропорциями в отраслевом и региональном развитии экономики. Единство правового регулирования – расширением сферы федерального права⁶.

К настоящему времени в России сформировались новые условия экономического развития. Прежняя технология власти постепенно сменяется современными методами демократического и децентрализованного управления государством. Перед органами государственной власти всех уровней стоят общие задачи эффективного государственного регулирования и управления, обеспечивающие реализацию конституционно закрепленных экономических прав и свобод, финансовую стабилизацию, создание единого рынка товаров и услуг, финансовых средств и рабочей силы, рост сбережений и их трансформацию в инвестиции, оживление производства и достижение положительных изменений его структуры, повышение качества жизни граждан России. Создание низкоинфляционной экономики, конкурентоспособность, активизация инвестиционной дея-

⁴ Итоги эпохальной встречи: Россия, Беларусь и Казахстан создали новый союз. [Эл. ресурс]. URL: <http://www.bfm.ru/news/259645> (дата обр. 05.06.2014 г.)

⁵ Роль США в уничтожении нашей Родины [Эл. ресурс]. URL: <http://www.usinfo.ru/sssrindex.htm> (дата обр. 04.06.2014 г.)

⁶ См.: Баренбойм П., Лафитский В., Мау В. Конституционная экономика. М., 2002. С. 31.

тельности становятся едиными задачами как единого Российского государства, так и всех субъектов Российской Федерации.

В этих условиях актуальным выступает вопрос обеспечения единства экономического пространства на территории всей Российской Федерации с соблюдением конституционных положений и федеративного устройства России.

Нобелевский лауреат по экономике Джеймс Бьюкенен⁷ отмечает, что политический и экономический успех страны заложен в различных законодательных актах, и в первую очередь в конституции. Конституционные правила, считает он, формируют политические и экономические результаты или затрудняют их достижение⁸.

В настоящее время вопросы выработки принципов оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем развития соответствующих норм конституционного права становятся предметом внимания современных ученых-государствоведов. Российские исследователи-конституционалисты все больше внимания уделяют экономическим аспектам конституционных отношений. Однако следует отметить, что в Конституции РФ 1993 г. отсутствует специальный раздел об экономической основе государства.

Сегодня развитие общего экономического пространства ставит задачу обеспечения единого правового регулирования экономики. В федерациях, как отмечают П. Баренбойм, В. Лафитский, В. Мау, она решается в трех направлениях: посредством расширения компетенции центральных органов власти, ограничения законодательства субъектов федерации, принятия последними единообразных или унифицированных актов⁹.

При этом бюджетный федерализм занимает особое место в системе экономического единства страны.

Формируя федеральную экономическую политику, федеральные органы государственной власти должны развивать и совершенствовать принципы и практику бюджетного федерализма. Все хозяйствующие субъекты, действующие на внутреннем рынке Российской Федерации, должны пользоваться равными правами в своих отношениях с государственными орга-

⁷ Джеймс Бьюкенен получил Нобелевскую премию в 1986 г. за исследование договорных и конституционных основ теории принятия экономических и политических решений [Эл. ресурс]. URL: <http://www.nobeliat.ru/laureat.php?id=438>

⁸ См.: Бьюкенен Д. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы / пер. с англ.; редкол.: Р.М. Нуриев и др. М., 1997.

⁹ См.: Баренбойм П., Лафитский В., Мау В. Указ. соч.

нами власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Бюджетный федерализм является частью государственного устройства – федерализма, а проблемы бюджетного федерализма – часть общих проблем федерализма в рамках всего государства. В этом плане принцип бюджетного федерализма логически следует из конституционного принципа федерализма. Он предполагает создание в государстве единой, детально регламентированной системы финансового обеспечения функций органов государственной власти и местного самоуправления. Как принцип бюджетной системы бюджетный федерализм обеспечивает оптимальное построение внутрифедеративных отношений в бюджетной и налоговой сфере.

Как частный случай федерализма бюджетный федерализм должен отражать права, обязанности и ответственность уровней власти в бюджетной сфере, взаимный учет их интересов в процессе реализации бюджетных полномочий. По мнению Н.И. Химичевой, «принцип федерализма в бюджетном праве означает гарантированность самостоятельности бюджетной деятельности и бюджетов субъектов Федерации как необходимой финансовой основы их компетенции, сочетающейся с единой бюджетной политикой, общими задачами и целями Федерации, реализовать которые призван федеральный бюджет»¹⁰. Проблемы реализации бюджетного федерализма должны решаться через оптимальное распределение бюджетных средств, а также обязательств по осуществлению расходов между уровнями бюджетной системы.

Принцип бюджетного федерализма напрямую обозначен из конституционного принципа федерализма и предполагает создание в государстве единой, детально регламентированной системы финансового обеспечения функций органов государственной власти и местного самоуправления.

Знаковым событием 2013 г. стало Бюджетное послание президента В. Путина о бюджетной политике в 2014–2016 гг., в котором обозначены основные цели бюджетной политики Российского государства на ближайшие три года. В данном послании изложены главные требования к бюджетной политике – поддержка экономического роста. В этом заключается основная цель нашей совместной работы.

За счёт чего мы должны этого добиться? Прежде всего за счёт кардинального повышения эффективности бюджетной политики, безусловно-

¹⁰ Финансовое право: учеб. / под ред. О.Н. Горбуновой. М., 2000. С. 138.

го выполнения всех наших социальных обязательств, реализации стратегических задач, поставленных в указах от 7 мая 2012 г.

В бюджетной сфере мы должны перейти к долгосрочной политике развития, а это увеличение доли расходов на образование, науку и инфраструктуру, качественное улучшение работы социальных отраслей, стимулирование предпринимательской активности и частных инвестиций¹¹.

Что касается проекта федерального бюджета на 2014 и плановый период до 2015–2016 гг., то в соответствии с январским поручением правительства организовало работу с участием экспертов по анализу эффективности расходов бюджета и представило предложения по их оптимизации.

Формирование единого экономического пространства обуславливается осуществлением единой экономической политики Российской Федерации и ее субъектами, что является одним из важнейших принципов федеративных экономических отношений.

К сожалению, как констатирует Т.В. Заметина, к тенденциям развития современного российского федерализма относится сохранение горизонтальной асимметричности Российской Федерации и ее дальнейшее углубление в условиях финансово-экономического кризиса, преимущественно односторонний характер внутрифедеративных взаимодействий; построение федерализма «по сетевому» принципу в бюджетно-финансовой сфере, неравномерность распределения финансовых ресурсов по территории Российской Федерации¹².

В своем интервью для газеты «Ведомости» президент В.В. Путин отметил: «Мы живем в период кардинальных перемен в экономической жизни всего мира. Никогда еще столь быстро не обновлялись технологии. Многие из того, что нас сегодня привычно окружает, казалось фантастикой лет 15–20 назад. Никогда не была столь острой борьба за лидерство в глобальной конкуренции, и мы видим, как страны, позиции которых еще вчера казались незыблемыми, начинают уступать тем, к которым еще недавно относились со снисходительным пренебрежением. Никогда люди не сталкивались со столь огромными рисками техногенных катастроф, никогда не были столь серьезными угрозы природной среде. Но и возможности

¹¹ Бюджетное послание на 2014–2016 годы [Эл. ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/18333> (дата обр. 16.05.2014).

¹² Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 42; Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России. М., 2010. С. 269, 270.

человечества никогда не были столь велики. Выигрывает тот, кто полнее других использует новые возможности.

В подобных обстоятельствах важно обеспечивать стабильное поступательное развитие нашей экономики, максимальную защищенность наших граждан от ударов кризисов и вместе с тем неуклонное и быстрое обновление всех аспектов хозяйственной жизни – от материально-технической базы до подходов к экономической политике государства»¹³.

Развитие экономических отношений в России зависит от экономической политики государства. Она должна быть сформирована с учетом федеративного устройства государства, социально-политического уровня общества и иных факторов, нацелена на обеспечение единства Российского государства.

В подтверждение этих слов нам необходимо вновь обратиться к Бюджетному посланию Президента: «У нас нет более эффективного пути решения социальных вопросов, чем обеспечение темпов экономического роста. Поэтому приоритетом нашей политики, разумеется, всегда было и всегда будет улучшение жизни, уровня и качества жизни российских граждан.

Но должно быть понимание того, что единственный верный путь достижения этих целей – это решение вопросов в сфере экономики. Опережающий рост социальных расходов, не обеспеченный ростом экономики, заведёт нас в тупик»¹⁴.

Другим важным фактором, имеющим значение для формирования единства экономического пространства, является свобода экономической деятельности, которую можно трактовать как право гражданина на экономическую самостоятельность во всех ее формах.

На конституционном уровне установлен ряд гарантий свободы экономической деятельности: «В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» (ч. 1 ст. 8); «Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности» (ч. 1 ст. 34); «Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию» (ч. 2 ст. 34) и другие положения.

Вместе с тем установлены ограничения такой деятельности:

¹³ Владимир Путин: «Нам нужна новая экономика» // Ведомости. 30.01.2012.

¹⁴ Бюджетное послание на 2014–2016 годы [Эл. ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/18333> (дата обр. 16.05.2014).

- свобода экономической деятельности возможна в рамках единого экономического пространства страны;

- экономическая деятельность государства осуществляется на основе разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления в экономической области, в рамках определенной компетенции некоторых органов государственной власти в сфере экономики;

- все субъекты экономической деятельности должны соблюдать конституционные положения, предусматривающие ряд ограничений.

Эти ограничения следуют прежде всего из содержания прав и свобод человека и гражданина, а также из обязанности государства их признавать, соблюдать и защищать. Поскольку политика государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, ясно, что свобода экономической деятельности не должна противоречить государственным правилам в этой сфере.

После развала советского блока Россия должна была вписываться в глобальное разделение труда, где основные центры силы и пропорции сложились без нее – больше того, сложились в противостоянии с СССР. Рынки развитых стран оказались огорожены множеством барьеров, возведенных для защиты собственных интересов. Дополнительной проблемой для интеграции в мировую экономику оказалась разница технологических стандартов¹⁵.

В 1992 г. Джеймс Бейкер госсекретарь США в отчете перед конгрессом США сообщил: «Мы истратили триллионы долларов за последние 40 лет, чтобы одержать победу в “холодной войне” против СССР»¹⁶.

В этих условиях мы смогли тем не менее построить экономику, которая стала органичной частью мировой. Смогли сделать это в основном за счет наших природных ресурсов. Больше четверти ВВП России – это результат продажи на мировом рынке газа, нефти, металлов, леса, других сырьевых продуктов или продуктов первого передела.

Сегодня Россия зависит от мировой экономики, интегрирована в нее очень сильно – сильнее, чем большинство других стран.

Общим местом стала констатация сырьевого характера экономики. Советский народнохозяйственный комплекс, автаркический и замкнутый, был просто не приспособлен к работе в новых условиях. В процессе ры-

¹⁵ Владимир Путин. Указ. соч.

¹⁶ Роль США в уничтожении нашей Родины [Эл. ресурс]. URL: <http://www.usinfo.ru/sssrindex.htm> (дата обр. 01.06.2014).

ночной, в значительной степени стихийной трансформации выживали наиболее ликвидные отрасли, связанные с экспортом необработанного сырья и полуфабрикатов. Фактически мы пережили масштабную деиндустриализацию, потерю качества и тотальное упрощение структуры производства. Отсюда крайне высокая зависимость от импорта потребительских товаров, технологий и сложной продукции; от колебания цен на основные экспортные товары, т. е. от факторов, которые мы по большому счету не контролируем¹⁷.

Обратимся к показателям экономики в 2000 г. По информации Роскомстата уже с 2000 по 2008 гг. в нашей стране наблюдался стабильный рост ВВП, тогда же началось возрождение промышленности и сельского хозяйства, после воровских 90-х, возобновилось строительство и увеличились доходы населения россиян. За счет этих факторов снизилась безработица, стали выплачиваться зарплаты работникам социальных сфер, снизилось число людей, живущих за чертой бедности. Если в начале 2000 г. уровень бедности составлял в стране 29 %, то уже в 2007 г. опустился до 13 %. Что касается производства, то в цифрах оно возросло в период с конца 90-х и до того же 2007 г. в обрабатывающей промышленности до 77 %, текстильное и швейное производство повысилось на 46 %, производство пищевых продуктов увеличилось до 64 %. Активный рост экономики продолжался вплоть до начала мирового финансового кризиса 2008 г., после чего произошел кратковременный спад ВВП. Но уже в 2010 г. мы могли вновь наблюдать поднятие этого показателя до 8,8 %.

Кроме этого, за весь период правления Путина в России наблюдалось увеличение инвестирования. Так, в 2011 г. оно достигло 370 млрд долл. годовых, что позволило экспертам сделать вывод, что ежедневно в российскую экономику инвестируется больше 1 млрд долл.¹⁸

За 12 лет увеличился: бюджет России в 22 раза, ВВП – в 12 раз (Россия перепрыгнула с 36-го места в мире по уровню ВВП на 5-е место). Увеличились золотовалютные резервы в 48 раз! Разорвались все «либеральные» кабальнейшие в истории соглашения о разделе продукции. Национализировалось 65 % нефтяной промышленности и 95 % газовой и многие другие отрасли. Поднялись промышленность и сельское хозяйство (Россия уже пять лет подряд занимает 2–3 место в мире по экспорту зерна,

¹⁷ Владимир Путин. Указ. соч.

¹⁸ Чем хорош Путин для России [Эл. ресурс]. URL: <http://droplak.ru/?p=806> (дата обр. 17.05.2014).

обогнав США, которые сейчас на 4-м месте). Увеличились средние зарплаты в бюджетной сфере в 18,5 раз¹⁹.

В своей программной статье «Россия на рубеже тысячелетий» В.В. Путин сообщил: «Годы реформ привели к накоплению в российской экономике и социальной сфере большого количества трудных проблем. Положение действительно сложное. Однако отпевать Россию как великую державу, мягко говоря, преждевременно. Несмотря ни на что, мы сохранили свой интеллектуальный и кадровый потенциал. Не утрачен целый ряд перспективных научно-технических разработок, передовых технологий. С нами остаются наши природные богатства. Так что достойное будущее у страны есть. Вместе с тем мы обязаны извлечь уроки из 90-х годов, осмыслить опыт рыночных преобразований.

1. Один из главных уроков я вижу в том, что на протяжении всех этих лет мы двигались как бы ощупью, наугад, не имея четких представлений о общенациональных целях и рубежах, которые обеспечат России положение высокоразвитой, процветающей и великой страны мира. Отсутствие такой перспективной, рассчитанной на 15–20 и более лет стратегии развития особенно остро ощущается в экономике.

Правительство твердо намерено строить свою деятельность на основе принципа единства стратегии и тактики. Без этого мы обречены латать дыры, работать в режиме пожарной команды. Серьезная политика, большие дела так не делаются. Страна нуждается в долгосрочной общенациональной стратегии развития.

2. Второй важный урок 90-х годов заключается в выводе о необходимости для России формирования целостной системы государственного регулирования экономики и социальной сферы. Речь не идет о возвращении к системе директивного планирования и управления, когда всепроникающее государство регламентировало сверху донизу все аспекты работы каждого предприятия. Речь о том, чтобы сделать Российское государство эффективным координатором экономических и социальных сил страны, выстраивающим баланс их интересов, определяющим оптимальные цели и параметры общественного развития, создающим условия и механизмы их достижения.

Каждая страна, в том числе и Россия, обязана искать свой путь обновления. Мы пока не очень преуспели в этом. Свою дорогу, свою модель

¹⁹ Несколько фактов о Путине [Эл. ресурс]. URL: http://goldnike-777.blogspot.ru/2014/03/blog-post_7233.html (дата обр. 19.05.2014).

преобразований мы начали нащупывать только в последние год-два. Мы сможем рассчитывать на достойное будущее, только если сумеем универсальные принципы рыночной экономики и демократии органически соединить с реальностями России.

Именно в этом направлении должна идти как научная, аналитическая, экспертная работа, так и деятельность органов государственной власти всех уровней, политических и общественных организаций»²⁰.

Как наглядный пример в данной ситуации можно рассмотреть Японию. Активную роль в развитии новых отраслей играло государство. Протекционизм оставался звеном промышленной политики.

В качестве главных инструментов этой политики использовались кредиты правительственных финансовых институтов. В этот период были разработаны и последовательно внедрены в жизнь мероприятия по комплексному стимулированию экспортного производства, включая организации для предоставления кредитов, страхования внешнеторговых операций. Осуществление этой политики укрепило внешнеторговые позиции страны и позволило затем провести либерализацию внешнеэкономических связей.

В 1950–1960-е гг. существовал достаточно сильный валютный контроль, что препятствовало оттоку частного национального капитала и проникновению иностранного капитала в хозяйство страны.

Японская экономика отличалась высоким уровнем капиталовложений, который повышался многие годы, дойдя в первой половине 1970-х гг. до огромной величины развитых стран – 39 %. Основные капиталовложения направлялись в активные элементы основного капитала. Их норма в полтора-два раза превосходила соответствующий уровень других ведущих индустриальных стран, составляя 16–19,4 % ВВП.

Примерно до середины 1960-х гг. рост производственного аппарата обеспечивался массовым притоком рабочей силы из сельского хозяйства. Использование дешевой, но достаточно образованной рабочей силы обеспечивало выпуск конкурентоспособной продукции. В 1947 г. в стране была введена система всеобщего 9-летнего образования, а в последующие десятилетия – высшая степень обучения. В результате был достигнут высокий уровень общеобразовательной и квалификационной подготовки.

Хозяйственное развитие Японии 1950–1960-е гг. характеризовалось особенностями инновационной политики, которая основывалась на заим-

²⁰ Россия на рубеже тысячелетия [Эл. ресурс]. URL: <http://putin-chronicle.blogspot.com/2011/10/blog-post.html> (дата обр. 16.05.2014).

ствовании научных достижений других стран, создании товаров, содержащих в себе незначительные технологические усовершенствования. Это позволило ей создать широкий набор производств как в традиционных, так и в современных отраслях, сэкономить значительные финансовые и материальные ресурсы и обеспечить большой выигрыш во времени²¹.

20 мая 2014 г. Россия и Китай заключили «делку века» – договор на поставку газа из России в Китай в течение 30 лет на сумму \$400 млрд. Сегодня население Китая составляет 1,35 млрд человек, и всем им нужна энергия. В последние 30 лет экономика страны активно развивалась, но за это пришлось заплатить высокую цену. Дело в том, что 70 % энергетических потребностей страны обеспечивает сжигание угля, что привело к сильному загрязнению воздуха. Теперь Китай движется в сторону более чистых источников энергии.

Достигнута ещё одна важная договорённость: ВТБ подписал соглашение с Bank of China о ведении расчётов с использованием национальных валют. Таким образом, обе страны получили возможность уйти от зависимости от американского доллара и евро²², что считается немаловажным в период сегодняшних финансово-экономических отношений между США, Россией и Европой.

В своем обращении президент В.В. Путин говорит: «Проведение активной промышленной политики. Будущее страны, качество российской экономики в XXI веке зависит прежде всего от прогресса в тех отраслях, которые базируются на высоких технологиях и производят наукоемкую продукцию. Ибо в современном мире экономический рост на 90 процентов обеспечивается внедрением новых знаний и технологий. Правительство готово к проведению промышленной политики, ориентированной на приоритетное развитие отраслей – лидеров научно-технического прогресса. В числе необходимых мер: содействие развитию внебюджетного внутреннего спроса на передовые технологии и наукоемкую продукцию; поддержка экспортной ориентации высокотехнологических производств; поддержка несырьевых отраслей, работающих преимущественно на удовлетворение внутреннего спроса; усиление экспортных возможностей отраслей топливно-энергетического и сырьевого комплекса»²³. К сожалению, приоритет-

²¹ Ломакин В.К. Мировая экономика: учеб. для студ. М., 2012.

²² Россия и Китай заключили «делку века» [Эл. ресурс]. URL: <http://russian.rt.com/article/33520> (дата обр. 05.06.2014).

²³ Россия на рубеже тысячелетия [Эл. ресурс]. URL: <http://putin-chronicle.blogspot.com/2011/10/blog-post.html> (дата обр. 17.05.2014).

ные задачи в социальной, в экономической сферах у нас часто рассматриваются в отрыве от вопросов бюджетной политики.

В программной статье В. Путин отметил: «Для того чтобы достичь душевого производства ВВП на уровне современных Португалии или Испании – стран, не относящихся к лидерам мировой экономики, – нам понадобится примерно 15 лет при темпах прироста ВВП не менее 8 процентов в год. Если сумеем в течение этих же 15 лет выдерживать темпы прироста ВВП на уровне 10 процентов в год, то достигнем нынешнего уровня душевого производства ВВП Великобритании или Франции.

В декабре 2011 г. начал работу созданный по инициативе и при самом активном участии российского правительства Центр стратегических разработок. Он призван объединить лучшие интеллектуальные силы нашей страны для подготовки правительству рекомендаций, предложений, проектов теоретического и прикладного характера, направленных на разработку как самой стратегии, так и наиболее эффективных путей решения задач, которые будут возникать в ходе ее реализации.

Убежден, что достижение необходимой динамики роста – проблема не только экономическая. Это проблема также политическая и, не побоюсь этого слова, в определенном смысле идеологическая. Точнее, идейная, духовная, нравственная. Причем последний аспект на современном этапе мне представляется особенно значимым с точки зрения консолидации российского общества»²⁴.

22–24 мая 2014 г. в Санкт-Петербурге прошел XVIII Петербургский международный экономический форум, в котором участвовали представители 248 глав зарубежных и 445 руководителей российских компаний. На ПМЭФ было заключено 175 соглашений о сотрудничестве, из них 15 соглашений по реализации инвестпроектов на общую сумму 401,4 млрд рублей²⁵.

Все это говорит о конкурентоспособности нашего государства. При этом не стоит забывать, что иметь экономику, которая не гарантирует нам ни стабильности, ни суверенитета, ни достойного благосостояния, – для России непозволительно. России нужна новая экономика, с конкурентоспособной промышленностью и инфраструктурой, развитой сферой услуг, эффективным сельским хозяйством. Экономика, работающая на современной технологической базе. Нам необходимо выстроить эффек-

²⁴ Россия на рубеже тысячелетия [Эл. ресурс]. URL: <http://putin-chronicle.blogspot.com/2011/10/blog-post.html> (дата обр. 15.05.2014).

²⁵ ПМЭФ-2014 посетили 64 главы компаний рейтингов Forbes и Fortune [Эл. ресурс]. URL: http://www.gazeta.ru/business/news/2014/06/03/n_6204353.shtml (дата обр. 04.06.2014).

тивный механизм обновления экономики, найти и привлечь необходимые для нее огромные материальные и кадровые ресурсы²⁶.

Список литературы

1. Баренбойм П., Лафитский В., Мау В. Конституционная экономика. – М., 2002.
2. Бьюкенен Д. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы / пер. с англ.; редкол.: Р.М. Нуриев и др. – М., 1997.
3. Заметина Т.В. Проблемы правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестн. СГАП. – 2009. – № 6 (70).
4. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010. – С. 42.
5. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России. – М., 2010. – С. 269, 270.
6. Ломакин В.К. Мировая экономика: учеб. для студ. – М., 2012.
7. Путин В.: «Нам нужна новая экономика» // Ведомости. – 30.01.2012.
8. Финансовое право: учеб. / под ред. О.Н. Горбуновой. – М., 2000. – С. 138.
9. <http://www.bfm.ru/news/259645>
10. <http://droplak.ru/?p=806>
11. http://www.gazeta.ru/business/news/2014/06/03/n_6204353.shtml
12. http://goldnike-777.blogspot.ru/2014/03/blog-post_7233.html
13. <http://www.kremlin.ru/news/18333>
14. <http://www.nobeliat.ru/laureat.php?id=438>
15. <http://www.nord-news.ru/news/2014/05/28/?newsid=61893>
16. <http://putin-chronicle.blogspot.com/2011/10/blog-post.html>
17. <http://www.usinfo.ru/sssrindex.htm>

²⁶ Владимир Путин. Указ. соч.

**Конституционный опыт формирования
социального государства:
концептуальные и исторические особенности**

В статье рассматриваются факторы, способствующие появлению идеи социального государства в конституционном законодательстве, предлагается авторское видение причин конституционного воплощения идеи социального государства.

The article considers the factors contributing to the emergence of the idea of the social state in constitutional law, and the author's vision of the reasons of the constitutional embodiment of the idea of the social state.

Ключевые слова: конституционное законодательство, социальное государство, нормативно-правовые акты, исторический опыт, общественно-политическая обстановка.

Key words: constitutional law, social state normative legal acts, historical experience, socio-political situation.

Причины конституционного воплощения идеи социального государства, как представляется, заключаются в следующих обстоятельствах. Во-первых, стремление правящей элиты сохранить социальную стабильность, социальный порядок, не допустить стихийного и, следовательно, неконтролируемого сценария государственно-правового развития. Элементарное воспроизведение в данной статье проблематики внешнего проявления недовольства рабочей части населения, выражающегося в активной стачечной борьбе, свидетельствует о том, что неадекватное реагирование правящей политической элиты на текущее социально-экономическое положение в части улучшения всеобщих трудовых условий, а также других социальных гарантий, привело бы к росту социально-политической напряженности в рассматриваемых государствах, что, в свою очередь, потенциально могло бы привести к революционному развитию сложившейся

общественно-политической обстановки. В ситуации социального напряжения правящая элита вынуждена была кардинально изменить государственную политику, улучшив определенным образом принятием социальных законов положение населения в аспекте социальной защищенности от комплекса соответствующих социальных рисков. Надо сказать, что первоначальная практика принятия социальных законов зарождается с начала XIX, а с особой интенсивностью во второй половине XIX в. В исследуемый период в России были приняты следующие законы в социальной области: «О малолетних, работающих на заводах, фабриках и мануфактурах» от 6 июня 1882 года, частично регламентировавший труд малолетних (он определил продолжительность рабочего дня, запретил работу в ночную смену малолетних, не достигших 12-летнего возраста)¹; «О воспрещении ночной работы несовершеннолетним и женщинам на фабриках, заводах и мануфактурах» от 3 июня 1885 года, который воспрещал ночную работу подростков до 17 лет и женщин на хлопчатобумажных, полотняных и шерстяных фабриках. Вскоре они с определенными корректировками были объединены в единый Закон «Об изменении постановлений о работе малолетних, подростков и лиц женского пола на фабриках, заводах и мануфактурах и о распределении правил о работе и обучении малолетних на ремесленные заведения», утвержденный 24.04.1890 г.² В 1886 году под влиянием Морозовской стачки принимаются «Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих», которые регламентировали взимание штрафов, определяли их размер. 2 июня 1897 года был принят Закон «О продолжительности и распределении рабочего времени в заведениях фабрично-заводской промышленности»³. Нормы закона определяли максимально допустимое рабочее время в 11,5 ч., а накануне праздников и в ночной смене – 10 ч.⁴ По словам А.Т. Степанищева, «большинству стран такой закон еще даже и не снился, несмотря на более длительное развитие у них промыш-

¹ История государства и права России: учеб. / под ред. Ю.П. Титова. М.: ТК Велби, 2003. С. 213.

² Трудовое законодательство в России в XIX веке. URL: [http:// unionalls.ru](http://unionalls.ru) (дата обр. 10.01.2012).

³ <http://www.lomonosov-fund.ru/enc/ru/encyclopedia:0134420> (дата обр. 19.11.2013).

⁴ Воронкова С.В., Цимбаев Н.И. История России 1801–1917: учеб. пособие для студ. вузов. М.: Аспект Пресс, 2007. С. 306.

ленности и гораздо большую численность рабочего класса»⁵. Первый общероссийский закон, который фактически вводил в России обязательное страхование рабочих, был принят только 02.06.1903 г. – «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств, в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности»⁶. 23 июня 1912 г. Госдума приняла пакет законодательных актов по обязательному государственному социальному страхованию, включавший законы: «О страховании рабочих от несчастных случаев», «Об обеспечении рабочих на случай болезни», «Положение о Присутствиях по делам страхования рабочих», «Положение о Совете по делам страхования рабочих»⁷. З.М. Черниловский полагает, что на социальные законы «согласились не только потому, что не было иного выхода, но еще и потому, что половина и даже большая часть расходов, вызванных уплатой пособий, возлагались на самих застрахованных»⁸. Нормативно-правовые мероприятия аналогичной направленности наблюдались в указанный период в Соединенном Королевстве, Германии, США, во Франции и ряде других стран. Так, 29.08.1833 г. в Соединенном Королевстве принимается «Акт, регулирующий труд детей и подростков на фабриках Соединенного Королевства»⁹, в 1834 г. – новый закон о бедных, в котором все виды пособий были заменены помещением бедняков и безработных в специально построенные работные дома, бытовые условия в которых носили бесчеловечный характер¹⁰, в 1883 г. – закон, согласно которому в текстильной промышленности ночной труд детей запрещался, рабочий день для подростка от 9 до 13 лет не мог превышать 8 часов, а для подростков до 18 лет – 12 часов¹¹. Во Франции забастовки стали легальными в 1864 г., профсоюзы – в 1884 г. 15 июля 1893 г. был принят закон о

⁵ *Степанищев А.Т.* История России: учеб. минимум для абитуриентов: учеб. пособие. М.: Высш. шк., 2008. С. 590.

⁶ *Ермаков Д.Н.* Социальное страхование в Российской империи // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 81.

⁷ *Право социального обеспечения России: учеб. / отв. ред. К.Н. Гусов.* 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Проспект, 2008. С. 171.

⁸ *Черниловский З.М.* Всеобщая история государства и права. М., 1995. С. 419.

⁹ *Графский В.Г.* Всеобщая история права и государства: учеб. для вузов. М.: Норма, 2004. С. 610.

¹⁰ *Рабочее движение Великобритании. XIX–XX вв. / отв. ред. Б.А. Рожков.* М.: Наука, 1979. С. 35.

¹¹ *История государства и права зарубежных стран: учеб. для вузов: в 2 ч. Ч. 2 / под ред. О.А. Жидкова и Н.А. Крашенинниковой.* 2-е изд., стер. М.: НОРМА, 2002. С. 569.

бесплатной медицинской помощи, 8 апреля 1898 г. – закон о несчастных случаях на производстве, в 1881 г. – знаменитые «школьные законы». В Германии 15.06.1883 г. был принят Закон о страховании рабочих в случае болезни, а 06.07.1884 г. – Закон о страховании при несчастных случаях, 22.06.1889 г. – Закон о страховании на случай инвалидности и старости¹². Итак, первые нормативно-правовые акты социальной направленности появились вследствие соответствующих обстоятельств. В США в 1931 г. число стачечников увеличилось до 342 тыс. Таковым (324 тыс.) оно оставалось и в 1932 г. В 1933 г. в США бастовало свыше млн людей, а в 1934 г. – более 1,5 млн¹³. Первая конституция социалистического толка появилась в России (Российской Социалистической Федеративной Советской Республике) 10 июля 1918 года. Данный нормативный акт содержал солидную социальную составляющую по широкому кругу вопросов и представлял собой уникальный для своего периода документ. Так, Конституция РСФСР 1918 г. в главе пятой раздела второй части 10 провозглашала, что «Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России»¹⁴. Конституция РСФСР включала в себя следующий важный блок социальных положений: ставилась задача «предоставить рабочим и беднейшим крестьянам полное, всестороннее и бесплатное образование» (ч. 17); труд признавался «обязанностью всех граждан Республики», подкрепив последнее соответствующим лозунгом: «Не трудящийся да не ест» (ст. 18); признавалось равенство граждан независимо от расовой и национальной принадлежности (ч. 22). Активное и пассивное избирательное право предоставлялось трудящимся гражданам РСФСР независимо от вероисповедания, национальности, оседлости, пола (ч. 64)¹⁵.

Таким образом, социализация конституционного материала суть объективная тенденция развития мирового конституционализма, поскольку конституция юридически закрепляет важнейшие устои государственной и общественной жизни. В связи с этим трудно себе представить конституционно оформленный государственный организм без социальной составляющей, внутренняя структура идеального варианта конституции должна содержать соответствующую социальную составляющую. Достойные

¹² Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 2 / под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. М.: Юрист, 2003. С. 275–278, 280.

¹³ История США: в 4 т. 1918–1945. Т. 3. С. 164, 254.

¹⁴ Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю. П. Титов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Проспект, 2005. С. 290.

¹⁵ Указ. соч. С. 291–292, 297.

условия жизнедеятельности человека, начиная с самого его рождения и предусматривая все возможные сферы реализации потенциальной его активности, можно создать перманентным конституционным воплощением идеи социального государства. Указанные обстоятельства, на наш взгляд, послужили основой возникновения идеи социального государства, затем первых социальных законов, а позднее – появления идеи социального государства уже в конституционном аспекте.

Список литературы

1. Воронкова С.В., Цимбаев Н.И. История России 1801–1917: учеб. пособие для студ. вузов. – М.: Аспект Пресс, 2007. – С. 306.
2. Графский В.Г. Всеобщая история права и государства: учеб. для вузов. – М.: Норма, 2004.
3. Ермаков Д.Н. Социальное страхование в Российской империи // Правовая политика и правовая жизнь. – 2011. – № 2. – С. 81.
4. История государства и права зарубежных стран: учеб. для вузов: в 2 ч. Ч. 2 / под ред. О.А. Жидкова и Н.А. Крашенинниковой. – 2-е изд., стер. – М.: НОРМА, 2002.
5. История государства и права России: учеб. / под ред. Ю.П. Титова. – М.: ТК Велби, 2003.
6. История США: в 4 т. Т. 3. 1918–1945.
7. Право социального обеспечения России: учеб. / отв. ред. К.Н. Гусов. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Проспект, 2008.
8. Рабочее движение Великобритании. XIX–XX вв. / отв. ред. Б.А. Рожков. – М.: Наука, 1979. – С. 35.
9. Степанищев А.Т. История России: учеб. минимум для абитуриентов: учеб. пособие. – М.: Высш. шк., 2008. – С. 590.
10. Трудовое законодательство в России в XIX веке. URL: <http://unionalls.ru> (дата обр. 10.01.2012).
11. Хрестоматия по Всеобщей истории государства и права. Т. 2 / под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. – М.: Юристъ, 2003. – С. 275–278.
12. Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю. П. Титов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Проспект, 2005. – С. 290.
13. Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. – М., 1995. – С. 419.

**Проблемы закрепления основ федеративного устройства
в тексте конституции: мнения отечественных
и зарубежных ученых**

В статье сравниваются и анализируются различные позиции отечественных и зарубежных ученых по поводу комплекса конституционно-правовых норм, закрепляющих федеративную форму государственно-территориального устройства. Со ссылками на тексты конституций ряда федеративных государств делается вывод, при каких условиях конституция гарантирует создание федерации не только де-юре, но и де-факто.

In article various positions of domestic and foreign scientists concerning a complex of the constitutional precepts of law fixing a federal form of the state and territorial device are compared and analyzed. With links to texts of constitutions of a number of federal states the conclusion is drawn, under what conditions the constitution guarantees creation of federation not only de jure, but also de facto.

Ключевые слова: федерация, федерализм, конституция, принципы федерализма, сецессия, история федерализма, федеративное государство, федерализация.

Key words: federation, federalism, constitution, principles of federalism, secession, history of federalism, federal state, federalization.

Конституция как учредительный политико-правовой документ в качестве одной из основ конституционного строя закрепляет форму государственно-территориального устройства. При создании федеративного государства в текст конституции необходимо включать особый комплекс норм, которые бы не только декларировали принципы федерализма, но и предусматривали действенный механизм их реализации. Это важно для того, чтобы государство стало федерацией не только де-юре, но и де-факто. На объем и содержание подобных норм зарубежные и отечественные ученые имеют разные точки зрения. Попробуем разобраться в этих проблемах.

Для того чтобы определить, является ли конкретное государство, провозгласившее федеративную форму территориально-государственного устройства, федерацией де-факто, П. М. Силинов предлагает ввести понятие конституционных инструментариев, которые определяет как «средства институционализации таких стимулов к объединению, как региональное разнообразие, социальная и экономическая интеграция, тенденция к широкому самоуправлению, потребность выхода на международное экономическое пространство» [6, с. 12]. К ним он относит писаную конституцию как «политический договор, который ясно допускает сосуществование конфликтующих интересов между составными частями федеративного союза и который побуждает все субъекты федерации стремиться к всеобщему согласованию этих интересов, исключая при этом игнорирование позиции меньшинства и использование насилия» [8, р. 192]; формальное разграничение компетенции в сочетании с конституционной интерпретацией этого принципа (толкованием); представительство субъектов федерации в национальном законодательном органе, двойное гражданство; процесс внесения конституционных поправок.

Действительно, использование данных инструментариев ведет к учреждению эффективной федеративной государственности и стабильному функционированию институтов федерализма. Однако еще необходимо оценить ряд существенных факторов:

во-первых, понять, насколько полно использованы указанные инструментарии;

во-вторых, определить, реализуются ли в результате их применения шесть основных принципов федерализма, которые изначально были провозглашены в Конституции Соединенных Штатов Америки, которые действуют в пяти самых стабильных федерациях мира, созданных в разное время¹, и которые были названы Дж. Сэуэром, отражающим мнение большинства западных исследователей федерализма, в качестве классических [10, р. 147]. К ним относятся:

1) наличие страны, которая в целом является национальным государством, независимой единицей с точки зрения международных отношений и права, имеющей комплекс институтов, необходимых для осуществления власти, и обладающей властью на всей своей территории. (Дж. Сэуэр предлагает называть этот комплекс институтов «центр»);

¹ Имеются в виду Соединенные Штаты Америки, Канада, Содружество Австралии, Федеративная Республика Германия и Австрия.

2) эта страна разделена на определенное число географических территорий, каждая из которых также имеет систему институтов, необходимых для осуществления власти на этой территории. (Каждый такой комплекс предлагается называть «регион»);

3) полномочия по осуществлению власти разделены между «центром» и «регионами» таким образом, что каждый комплекс институтов имеет направленное влияние на своих граждан и иных субъектов права в пределах своей сферы компетенции;

4) разграничение компетенции между «центром» и «регионами» осуществляется в соответствии с конституцией (обычно писаной), имеющей определенную степень жесткости; поскольку ее базовые положения являются «закрепленными», они не могут быть изменены исключительно по усмотрению «центра», какого-либо «региона» или группы «регионов»;

5) конституция предусматривает правила разрешения любого конфликта полномочий между «центром» и «регионами», где при отсутствии разногласий деятельность по предмету конфликта не выходила бы за рамки компетенции каждого из конфликтующих органов власти. Теоретически данные правила могли применяться в пользу как «регионов», так и «центра», т. е. варьировать субъект власти; однако во всех известных случаях общим правилом является правовое превалирование «центра»;

6) разграничение компетенции между центром и регионами толкуется и контролируется судебными органами, которые могут принимать властные решения как о законности актов, исходящих от органов государственной власти (включая законодательство), в случаях, когда они приняты определенно вне сферы компетенции «центра» или «региона», так и в случаях, когда могут быть применены конкурирующие нормы, отнесенные, соответственно, к предыдущему пункту.

Комментируя названные принципы, Дж. Сэуэр подчеркивает, что для подлинно федеративного государства необходимо наличие их системы, так как по отдельности или не в полном объеме они могут присутствовать также и в нефедеративных государствах.

С нашей точки зрения, указанные принципы можно разделить на две группы: формальные и содержательные.

К первым следует отнести факт существования суверенного государства с наличием совокупности всех его существенных признаков и факт юридического разделения его территории на составные части, обладающие признаками субъекта федерации. Наличие или отсутствие данных фактов

сравнительно легко определяется по тексту писаной конституции, которая априори должна быть в каждом федеративном государстве.

Вторая группа принципов, в свою очередь, делится на те, которые определяют статику федеративных отношений (т. е. четкое и жесткое конституционное разграничение компетенции и полномочий между двумя уровнями государственной власти), и те, которые позволяют разрешать конфликты полномочий и осуществлять толкование конституционных норм – их можно назвать процедурными. Наличие или отсутствие принципов данной группы в текстах федеральных конституций определить уже значительно сложнее, так как в них могут содержаться неполные перечни полномочий любого уровня органов власти, использоваться формулировки презумпции остаточной компетенции, «распыляться» по тексту конституции предметы совместного ведения и соответствующие полномочия, предусматриваться разграничение полномочий иными законами или соглашениями. В отношении толкования и разрешения конфликтов компетенции нормы федеральных конституций часто носят декларативный характер, устанавливая лишь подсудность или подведомственность разрешения споров, но не закрепляя и не конкретизируя соответствующие процедуры. Кроме того, практика реализации принципов данной группы может существенно отличаться от того, что предусматривает федеральная конституция.

Таким образом, для определения наличия или отсутствия классических принципов федерализма в конкретном государстве анализа только текста федеральной конституции недостаточно: обязательно нужно анализировать практику их реализации.

С. М. Шахрай, один из авторов действующей федеральной Конституции России, для конституционно-правового анализа федеративных систем предлагает так называемую «шкалу соответствия», состоящую из пяти принципов и четырех индикаторов федерализма, используя которую, по его мнению, «можно с высокой долей вероятности оценить “подлинность” конкретной федерации и степень необратимости федеративных изменений в конкретном государстве» [7, с. 196]. В качестве методологического инструмента для конституционно-правового исследования современных федеративных систем он предлагает концепцию необходимых и достаточных признаков в совокупности с перечислением возможных форм их реализации. При этом в качестве необходимых и достаточных выделяются следующие принципы федерализма:

1) *единства федерации*, который выражается в отсутствии права субъектов федерации на сепарацию, верховенстве федеральной конституции и федеральных законов на всей территории федерации, в праве федерации на федеральную интервенцию и в наличии процедур ответственности за нарушение федеральной конституции;

2) *институциональной самостоятельности частей федерации*, предполагающий наличие сферы исключительных предметов ведения и полномочий субъектов федерации, а также обладание ими всей полнотой государственной власти вне предметов ведения и полномочий федерации;

3) *участия субъектов федерации в осуществлении власти на федеральном уровне*, который реализуется, во-первых, институционально, выражаясь в наличии второй палаты парламента и представительстве субъектов федерации в федеральных органах государственной власти, во-вторых, процедурно, например, в законодательном определении порядка участия субъектов федерации в законодательной и исполнительной деятельности на федеральном уровне;

4) *субсидиарности*, который означает, что вмешательство более высоких уровней власти в дела регионов и местных сообществ допускается только тогда, когда этого требует характер разрешаемой проблемы, и она очевидно не может быть разрешена на местном уровне. При этом федеральная власть даже в сфере своей исключительной компетенции обязана учитывать интересы субъектов федерации и не допускать произвольного сужения их правовых возможностей;

5) *равенства прав субъектов федерации*, который состоит в том, что субъекты федерации имеют одинаковые права во взаимоотношениях с федеральным центром. Правовое равенство субъектов федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития.

Некоторые пункты данного перечня также требуют комментариев.

Во-первых, в совокупности названных принципов прослеживается некоторый эгалитаризм, так как четыре принципа из пяти касаются непосредственно государства и институтов власти, и только один, да и то частично, – права. При этом явно присутствует явная «демонстрация силы» со стороны федерального центра в форме федеральной интервенции или федерального вмешательства, предусматривается ответственность за нарушение федеральной конституции (почему только федеральной конституции, но не конституций субъектов федерации?).

По поводу запрета сепарации особо хотелось бы заметить, что не все федерации закрепляют его конституционно. Так, например, возможность

выхода из состава федерации изначально прямо допускалась Конституцией Сент-Китса и Невиса [2]; в Канаде право на сепарацию не закреплено конституционно, но существует де-факто. Свидетельством тому являются несколько референдумов, проведенных во франкоязычной канадской провинции Квебек, где прямо ставился вопрос о выходе субъекта федерации из ее состава. Остров Невис также проводил подобные референдумы. При этом никаких карательных мер со стороны обоих федеральных центров не последовало. Очевидно, что такой подход наиболее соответствует концепции народного суверенитета [5].

С другой стороны, конституционный запрет сепарации в ряде федераций не предотвратил фактического выхода политико-территориальных образований из их состава, осуществленного в том числе и вооруженным путем. Вот примеры состоявшихся сепараций:

- в 1830 г. Венесуэла вышла из состава Великой Колумбии как независимое государство Соединенные Штаты Венесуэлы;

- в 1836 г. штат Техас вышел из состава Мексики и в 1846 г. вошел в состав США (случай, когда сепарация осуществлена из состава одной федерации с последующим вхождением в состав другой федерации после короткого периода существования Техасской республики как самостоятельного государства);

- в 1965 г. Сингапур, имевший статус самостоятельного штата, вышел из состава Малайзии;

- в 1971 г. произошла вооруженная сепарация Бангладеш из состава Пакистана;

- в 1991 г. республика Хорватия вышла из состава Югославии;

- в 1991 г. Россия, Украина и Белоруссия, имевшие статус союзных республик, подписали Беловежские соглашения [4] и вышли из состава Советского Союза (единственный пример удавшейся коллективной сепарации);

- в 1993 г. Чехия вышла из состава двухсубъектной Чехословакии, что привело к унитаризации Чехии, и Словакии.

Во-вторых, следует подвергнуть сомнению целесообразность принципа субсидиарности, который закреплен в некоторых федеральных конституциях европейских государств [3] и, по мнению канадского исследователя Р. Уотса является «примечательной особенностью европейской традиции федерализма» [11, р. 76]. Дело в том, что данный принцип заимствован из средневековой концепции католицизма, созданной в иерархически организованном обществе, целью которого было смягчение недостатков такого общества путем гарантирования ряда полномочий низшим

уровням власти. Но, как утверждает авторитетнейший американский исследователь федерализма Д. Элазар, «федерализм не имеет с иерархией ничего общего: здесь есть только большие и малые элементы, но нет высших и низших», следовательно, «принцип субсидиарности не сочетается с федерализмом» [9, р. 16].

С нашей точки зрения, закрепление данного принципа в качестве одного из основных принципов федерализма указывает на централистские устремления создателей федеральной конституции, так как в результате федеральному уровню власти отводится главная роль в союзе за счет некоторого умаления значения интересов субъектов федерации. Впрочем, в каждом конкретном случае большое значение имеет то, каким юридическим смыслом наполняется данный принцип. Кстати, данный принцип отсутствует в Конституции Российской Федерации² [1].

Кроме того, думается, что с точки зрения правил юридической техники некорректно звучит формулировка «принцип равенства субъектов федерации». Очевидно, что имеется в виду равноправие, т. е. равенство конституционно-правовых статусов; следовательно, более удачной была бы формулировка «принцип равноправия субъектов федерации».

Помимо вышеперечисленных основных принципов федерализма С. М. Шахрай приводит ряд так называемых «индикаторов», «по степени развитости которых можно судить о полноте воплощения принципов федерализма в общественную и политическую практику, а также о необратимости федеративных изменений в конкретном государстве» [7, с. 22]. К ним относятся сведения о наличии и качестве:

- 1) правового и институционального обеспечения механизмов согласования интересов федерации и ее субъектов;
- 2) процедур и правовых инструментов разграничения предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами;
- 3) сферы совместного ведения (сотрудничества) федерации и ее субъектов;
- 4) конституционно-правовой культуры и философии федерализма и сотрудничества как необходимых условий воплощения конституционных принципов федеративного государственного устройства.

² Ст. 5 Конституции Российской Федерации содержит только пять принципов – равноправия субъектов федерации; государственной целостности; единства системы государственной власти; разграничения предметов ведения и полномочий; равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации.

Как видим, данные показатели имеют юридический, социологический, и философский смысл. Следовательно, анализируя тексты конституций, мы можем делать выводы исключительно в отношении их наличия или отсутствия, качество же и зрелость названных явлений (например, правовой культуры) оценить достаточно сложно, располагая даже результатами социологических исследований и данными о практике реализации соответствующих норм.

Таким образом, если сравнивать перечень классических принципов федерализма, приведенный Д. Сэуэром, с перечнем принципов и «индикаторов» (показателей) развитости федерализма, представленным С. М. Шахраем, то их «пересечение» происходит только в части разграничения предметов ведения и полномочий (компетенции) – в этом позиции отечественных и зарубежных исследователей федерализма сходятся. Однако все остальное представляет собой либо принципиально различное понимание сущности федерализма, либо различие значимости его элементов в интерпретации зарубежных и отечественных государствоведов. Подобные доктринальные расхождения, безусловно, отражаются на практике учреждения и функционирования федеративных государств.

При этом сравнивая сам факт многовекового существования и эффективного функционирования федераций Северной Америки с неоднократными попытками институционализации отечественного федерализма, логично было бы согласиться скорее с позицией Д. Сэуэра. Впрочем, те или иные особенности, причем зачастую достаточно существенные как для содержания, так и для судеб федерализма, присутствуют в каждой национальной федеративной системе.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Юрид. лит., 1993.
2. Конституция Федерации Сент-Китс и Невис [Electronic resource]. URL: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Kitts/kitts83.html>. (16.03.2014).
3. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. / Конституции буржуазных государств Европы / пер. под ред. Г. С. Гурвича. – М.: Изд-во иностр. лит., 1957. – С. 825–873.
4. Соглашение о создании Содружества Независимых Государств от 8 декабря 1991 г. // Ведомости СНГ и ВС РСФСР. – 19.12.1991. – № 51. – Ст. 1798.
5. Бьюкенен А. Сецессия. Право на отделение, права человека и территориальная целостность государства. – М.: Рудомино, 2001.
6. Силинов П. М. Федерализм: Конституционно-правовое регулирование в зарубежных странах. – М.: Прометей МГПУ, 2002.

7. Шахрай С. М. Федерализм в России: конституция и перспективы развития // Конституционное правосудие в федерализме. Какое единство и разнообразие является желательным и возможным? – Казань, 2002.
8. Duchacek, Ivo D. Comparative Federalism. – N. Y., 1970.
9. Elazar D. J. The U. S. and the E. U.: Models for their Epochs. Paper prepared for the Symposium of Rethinking Federalism in the E. U. Kennedy School of Government, Harvard University. – 19–21 April, 1999.
10. Sawyer, G. Modern federalism. 2nd ed. – Carlton, Vic.: Pitman, 1976.
11. Watts R. L. Comparing Federal Systems. 2nd ed. – Montreal: McGill-Queen's University Press, 1999.

Развитие делегированного законодательства в Канаде

В статье рассматриваются этапы возникновения и становления института делегированного законодательства в Канаде. Анализируются нормативные акты, регулирующие порядок подготовки и опубликования актов делегированного законодательства, опыт парламентского контроля за ними. Делается вывод о существовании в Канаде эффективного режима административного контроля за актами делегированного законодательства.

This article presents the stages of creation and formation of the institute of delegated legislation in Canada. The article aims to analyze the enactments regulating a preparation and publication of statutory instruments, and experience of parliamentary control of it. The conclusion is made about existence of an effective regime of administrative control of statutory instruments in Canada.

Ключевые слова: акты делегированного законодательства, административный и парламентский контроль, Канада.

Key words: statutory instruments, administrative and parliamentary control, Canada.

Институт делегированного законодательства впервые появился в Англии. В 1215 году крупные землевладельцы добились от Иоанна Безземельного подписания Великой хартии вольностей, согласно которой король не мог назначать новых налогов (кроме некоторых старых феодальных налогов) без согласия королевского совета (англ. royal court), который постепенно эволюционировал в парламент. В 1297 г. король Эдуард I издал «Подтверждение хартии» (второй вариант хартии называется статутом «О неналожении податей»). В этом документе говорилось, что ни один налог не будет взиматься без согласия парламента¹. Эти акты, имеющие конституционное значение, легли в основу формирования доктрины парламент-

© Кабышев С. В., 2014

¹ Графский В.Г. Всеобщая история государства и права. М., 2003. С. 292.

ского верховенства, означающего, что только парламент имеет право принимать законы².

Первым примером делегированного законодательства считают Proclamation by the Crown Act 1539 (статут привилегий), закон принятый английским парламентом, который предоставлял право королю Генриху VIII издавать прокламации, имеющие силу закона, без обязательного подтверждения парламентом.

В 1547 г. после смерти Генриха VIII данный закон был отменен, поскольку считалось, что он санкционировал деспотизм короля³.

После восшествия в 1601 г. Якова I на английский престол началось противостояние парламента и короля Англии. Уже в 1604 г., несмотря на добровольный отказ короля от своих прерогатив в сфере установления монополий и королевской опеки, парламент Англии не утвердил субсидии королю. В 1605 г. королю удалось добиться санкционирования экстраординарного налога, однако его поступления были недостаточными. Яков I начал прибегать к взиманию пошлин на импортные товары без согласия парламента, что вызвало бурю недовольства последнего. Парламентарий Дж. Уайтлок, выступая 2 июля 1610 г. в палате общин, заявлял, что «такие действия короля противоречат форме конституции нашего королевства, составляющей государственное право нашего королевства; и таким образом они ниспровергают основной закон королевства и ведут к созданию новой формы государства и управления»⁴.

Члены парламента обратились в суд (Justice of Common Pleas) для правовой оценки этой прокламации. Суд в решении, вошедшем в историю как Case of Proclamations (1610) постановил, что только избранный парламентом обладает правом издавать новые законы. При этом парламент может принять закон, наделяющий короля или правительство, любого чиновника или другой орган полномочиями на осуществление правового регулирования в той или иной сфере⁵. Таким образом, впервые был четко сформулирован принцип делегирования законодательных полномочий⁶.

² Дэйси А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции. М.: Тип. изд-ва И.Д. Сытина, 1907. С. 85.

³ E.R. Adair. The Statute of Proclamations // The English Historical Review. 1917. Vol. XXXII. Issue CXXXV. P. 34–46.

⁴ Речь Уайтлока, 2 июля 1610 г. // Лавровский В.М. Сборник документов по истории Английской буржуазной революции XVII в. М., 1973. С. 83.

⁵ URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/KB/1610/J22.html> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

⁶ John Finnis. Philosophy of Law Collected Essays. Volume IV. Oxford University Press. 2011. P. 528.

Тем не менее, король распустил парламент. Но это не решило проблему наполняемости королевской казны – оппозиционное население отказывалось платить налоги, а суды, следуя принципам «общего права», не всегда решали споры в пользу короля. Король нуждался в налогах и субсидиях, одобренных парламентом. Поэтому в 1689 г. в «Билле о правах» (Закон о парламенте Англии) уже окончательно было установлено, что король имеет только те полномочия, которые предусмотрены законом, принимаемым парламентом⁷.

Ограничив власть короля, парламент столкнулся с необходимостью оперативного решения множества важнейших вопросов, связанных с расширением колоний, развитием промышленности и торговли. Возникла потребность в поиске такого механизма. Вспомнили о Case of Proclamations (1610), в котором была формула о делегировании полномочий не только королю, но и другим органам. До середины XIX в. прецедентов передачи парламентских функций другим органам было не так много, но они создали базу для развития делегированного законодательства⁸.

В 1867 г. английским парламентом был принят Акт о Британской Северной Америке British North America Act⁹, который учредил доминион Канада (фактически независимое государство). Этот конституционный акт во введении определяет, что Канада будет иметь «Конституцию принципиально похожую на конституцию Великобритании». Означало ли это, что на генерал-губернатора и лейтенант-губернатора, парламент Канады и легислатуры провинций распространялось действие принципа делегирования полномочий от английского парламента. Могли ли они передавать их дальше, другим органам? Здесь не было единого мнения. Существовала многочисленная группа политиков в Англии, которые отрицали такое право канадского парламента. Но логика экономического развития решила этот спор в пользу Канады¹⁰.

Законодательное собрание провинции Онтарио в 1876 г. наделило полномочиями палату лицензионных комиссионеров по созданию регла-

⁷ См.: English Bill of Rights 1689. URL: http://avalon.law.yale.edu/17th_century/england.asp (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

⁸ Якушева А.Ю. Делегированное законодательство в Англии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск. 1980. С. 11.

⁹ URL: <http://canada.justice.gc.ca/eng/tp-pr/csj-sjc/constitution/lawreg-loireg/p1t11.html> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

¹⁰ Morris D. Parliament cannot delegate its legislative power: a British constitutional reality or myth? The Loophole– Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel. 2001. P. 11.

ментирующих актов о порядке лицензирования закусочных. Консервативная оппозиция возражала против расширения юрисдикции данных органов и обжаловала это в суде. После череды судебных разбирательств Арчибалд Ходж, владелец таверны, пострадавший в результате этих споров, обратился в Судебный комитет Тайного совета – высший апелляционный суд Британского Содружества. Тот признал, что неправильно считать полномочия провинциальных legislatures, установленных конституционным актом 1867 г., делегированными. Более того, власть провинциальных legislatures так же неограниченна в рамках ст. 92 Акта, как и власть имперского парламента, поэтому их делегирование первично, а значит правомерно¹¹. Таким образом, были сняты многие вопросы по поводу возможности делегированного законодательства в Канаде и подтвержден принцип верховенства любого парламента в рамках его конституционных полномочий.

В 1893 г. в Англии был принят первый закон о делегированных актах (The Rules Publication Act), который закрепил, что это правила, издаваемые на основе статута.

Канада следовала британской традиции, и 22 августа 1914 г. парламента Канады в условиях войны с Германией принял закон о военных мерах (War Measures Act)¹², в котором правительству было предоставлено право принимать любые акты, которые оно сочтет необходимым в целях защиты интересов государства, без утверждения парламентом. Этот закон был обжалован в Верховном суде Канады в 1918 г., который подтвердил право парламента на такую делегацию¹³.

В Англии в это время наблюдается бурный рост министерского нормотворчества, причем без особой оглядки на парламента, что позволяло бюрократии действовать по своему усмотрению. В 1929 г. лорд Ховарт, главный судья Англии и Уэльса, назвал это явление «новым деспотизмом» и призвал защитить суверенитет парламента и верховенство закона от чи-

¹¹ URL: http://www.bailii.org/uk/cases/UKPC/1883/1883_59.html (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

¹² URL: <http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/quebechistory/docs/october/wm-act.htm> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

¹³ In Re George Edwin Gray, 1918. URL: <http://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/9496/index.do> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.). Данный акт сохранял свою силу до 1988 г., когда был принят закон о чрезвычайных ситуациях (Emergencies Act), который фактически лишил правительство права самостоятельно ограничивать права и свободы канадцев по своему усмотрению. URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-4.5/FullText.html> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

новничьего произвола¹⁴. Бурная общественная дискуссия по этому вопросу завершилась в 1932 г. решением специально созданной для рассмотрения этого вопроса комиссии (Committee on Ministers Powers), которая пришла к выводу, что передача полномочий неизбежна¹⁵.

В 1931 г. был принят Вестминстерский статут (Statute of Westminster 1931), закрепивший объединение английских доминионов в «Британское содружество наций», согласно которому доминионы получили право самостоятельно решать вопросы внутренней и внешней политики, участвовать в международных соглашениях, создавать законы. Генерал-губернатор стал назначаться только по рекомендации правительства доминиона¹⁶.

С началом Второй мировой войны возрос объем задач, которые должны были быть решены оперативно, что обусловило расширение полномочий исполнительных органов. Именно тогда в парламенте Канады впервые прозвучало предложение о специальном парламентском комитете по примеру парламентских комитетов «Legislative Watchdog»¹⁷, которые были созданы в Великобритании и Австралии. Однако это не было поддержано¹⁸. В 1950 г. канадский парламент принял Regulations Act, в котором содержалась норма, что все «приказы и распоряжения в порядке реализации законодательных полномочий парламента должны быть опубликованы и представлены на рассмотрение Палаты общин»¹⁹. Но и этого оказалось недостаточно для создания эффективного механизма контроля, все сводилось к формальным дебатам в парламенте²⁰. Специальный комитет по процедурным вопросам палаты общин в течение пяти лет с 1964 по 1969 г. проанализировал практику делегированного законодательства в Канаде и сделал рекомендации, которые изложил в отчете (известном как Доклад МакГвигана) парламенту. В отчете подтверждается, что использование актов, конкретизирующих закон, не только оправданно, но

¹⁴ *Lord Hewart. The New Despotism. London: Ernest Benn Limited. 1929. P. 17.*

¹⁵ Цит. по: *Edward C. Page. Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-Making. Hart Publishing. 2001. P. 23–24.*

¹⁶ URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/22-23/4/contents_ (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

¹⁷ Watchdog(англ.) – сторожевой пес.

¹⁸ *Mallory J.R. Delegated Legislation in Canada: Recent Changes in Machinery // Economics and Political Science: The Journal of the Canadian Political Science Association. 1953. Vol. 19, №. 4. P. 462.*

¹⁹ Regulations Act, SC 1950. C. 50.

²⁰ *John E. Kersell. Parliamentary Debate of Delegated Legislation // Canadian Public Administration. 1959. Vol. 2. Issue 3. P. 132–144.*

и необходимо. При этом целесообразно ввести новые процедуры для подготовки и публикации актов делегированного законодательства.

Ряд рекомендаций, содержащихся в Докладе МакГвигана, был включен в новый Закон о законодательных инструментах (Statutory Instruments Act²¹), принятый парламентом в 1970 г. Он устанавливает, что органы исполнительной власти (правительство) вправе издавать акты, регламентирующие исполнение законов парламента. Закон парламента, как правило, определяет общие рамки и цель регулирования, а регламентирующие акты содержат конкретные указания оперативного характера (правила, процедуры, размеры сборов). Закон в ст. 2 дает определение законодательного инструмента: «это правило, распоряжение, регламентирующий акт, постановление, директива, форма, тариф, пошлина, письмо-патент, доверенность, залоговое свидетельство, прокламация, устав, резолюция или иной акт, изданный, установленный или созданный для реализации полномочия, предоставленного федеральным законом или в соответствии с федеральным законом, в котором содержится прямое указание на полномочия по изданию, установлению или созданию данного акта».

Таким образом, законодательные инструменты являются ничем иным как актами делегированного законодательства. В законе они определяются как «Regulation Acts», которые можно перевести как «регламентирующий акт»²². Их не следует путать с актами регламентарного законодательства, которые в отличие от делегирования не требуют поручения парламента, они осуществляются на основе имеющихся конституционных положений. К ним относятся так называемые, «приказы в Совете» (приказ генерал-губернатора как представителя монарха в Тайном совете)²³. В Канаде сейчас нет такой практики.

В законе специально подчеркивается, что «граждане обязаны соблюдать законы (статуты) и регламентирующие акты и подлежат ответственности за их несоблюдение. В случае опротестования в суде, к законам и регламентирующим актам применяются одни и те же правила интерпретации».

Кроме того, данный закон устанавливает процедурные правила принятия регламентирующих актов, в частности, необходимость юридической и лингвистической проверки проектов актов Министерством юстиции,

²¹ URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-22/page-2.html#docCont> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

²² Большой англо-русский словарь / под общ. рук. И.Р. Гальперина. 3-е изд. Т.2. М., 1979. С. 328.

²³ Чиркин В.Е. О некоторых новых явлениях современного парламентаризма // Проблемы конституционного развития Российской Федерации. М., 2013. С. 27–28.

обязательную регистрацию актов секретарем Тайного совета и публикацию в *Canada gazette*.

В 1971 году²⁴ в парламенте в соответствии с требованием ст. 19 *Statutory Instruments Act* создан постоянно действующий Комитет по контролю за делегированным законодательством (*Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations*)²⁵. Комитет состоял из 8 депутатов палаты общин (сейчас их 12) и 8 сенаторов, которых предлагают на паритетных началах правящая партия и представители оппозиции. Комитет наделен обширными полномочиями: от надзора в процессе создания нормативных актов до инициирования отзыва самих полномочий. Комитет представляет отчет о своей работе палате общин, которая обязана принять решение по каждому пункту обнаруженных нарушений. В результате акты делегированного законодательства могут быть отменены парламентом. Принятый в 1985 г. Закон о пересмотре актов расширяет полномочия данного комитета по тщательному исследованию любых делегированных актов, даже если они были приняты до вступления в силу *Statutory Instruments Act* в 1970 г.²⁶

Комитет проверяет делегированное законодательство с точки зрения критериев, которые Сенат и палата общин одобряют в начале каждой сессии парламента. Как правило, среди них следующие:

- 1) предусмотрен ли акт законом, на основании которого он разработан, или не соответствует какому-либо требованию данного закона;
- 2) противоречит канадской Хартии прав и свобод или канадскому Биллю о правах;
- 3) имеет обратную силу без прямого указания на это в законе, на основании которого он разработан;
- 4) увеличивает расходы государственного бюджета или устанавливает сборы в пользу короны или другого органа государственной власти, или изменяет объем подобных расходов и сборов без прямого указания на это в законе, на основании которого он разработан;

²⁴ Тогда же начала свою работу комиссия по правовой реформе Канады (*Law Reform Commission of Canada*) в качестве постоянного независимого экспертного органа по изучению и систематическому анализу канадской системы законодательства. Комиссия успешно сотрудничала с парламентом и правительством Канады. Большинство ее рекомендаций способствовало повышению качества канадского законодательства, в том числе использовались парламентариями для аргументации своих доводов по отмене актов делегированного законодательства. URL: <http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/law-reform-commission-of-canada> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

²⁵ URL: <http://www.parl.gc.ca/CommitteeBusiness/Default.aspx?CmteInst=joint&Language=E> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

²⁶ *Statute Revision Act*. RSC 1985. S. 19(3), 20.

5) устанавливает штрафы, тюремные заключения или другие наказания без прямого указания на это в законе, на основании которого он разработан;

6) прямо или косвенно ограничивает деятельность судов без прямого указания на это в законе, на основании которого он разработан;

7) противоречит Закону о подзаконных актах, а именно, нормам о передаче проекта в Бюро Тайного Совета, регистрации и публикации;

8) любым способом нарушает правопорядок;

9) без необходимости ограничивает права и свободы человека;

10) без необходимости ставит права и свободы человека в зависимость от системы принятия административных решений или противоречит нормам естественного права;

11) оставляет возможность неожиданного или необычного использования полномочий, переданных ему законом, на основании которого он разработан;

12) выходит за рамки законодательного регулирования, допустимого без прямого участия парламента;

13) имеет дефекты в тексте или структуре, или по другой причине требует уточнения по вопросам формы или содержания²⁷.

Если комитет приходит к выводу, что при использовании делегированного законодательства допущены ошибки, они становятся предметом обсуждения на палате общин. Палата может принять постановление, предписывающее генерал-губернатору или министру отметить такой нормативный акт.

Одним из наиболее распространенных дефектов актов делегированного законодательства по мнению Комитета является «субделегация», когда орган, которому законодательные полномочия были делегированы парламентом, в свою очередь делегирует осуществление этих полномочий другому органу²⁸.

Причем, чаще всего это происходит путем ссылки, указания на то, что, например, стандарты безопасности для перевозки опасных грузов разрабатываются соответствующими органами. При этом для вступления в

²⁷ URL: <http://www.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch17&Seq=3&Language=E> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

²⁸ URL: http://www.parl.gc.ca/About/Parliament/LegislativeSummaries/bills_ls.asp?Language=E&ls=s12&Parl=41&Ses=1&source=library_prb#fn26 (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

силу акта не требуется наличие этих правил. Не установлены сроки их подготовки, содержание²⁹.

Самый яркий пример, когда такого рода нарушения привели к неправомерным последствиям – гибели людей – в городе Уолкертон в провинции Онтарио. В 2000 г. из-за содержания в воде бактерии *Escherichia coli* умерли 7 человек, тысячи заболели. В опубликованном докладе расследования этой трагедии было установлено, что часть вины лежит на правительстве провинции Онтарио, которое не приняло актов, регламентирующих оценку качества воды, и на федеральном правительстве Канады, которое, понадеявшись на правительство провинции, не разработало национальные стандарты, которые бы гарантировали безопасность воды, употребляемой канадцами³⁰.

Канадская конституция не позволяет федеральному парламенту и провинциальным законодательным органам делегировать свои полномочия друг другу³¹.

С учетом парламентского опыта, рекомендаций комиссии по правовой реформе и судебной практики в Statutory Instruments Act несколько раз вносились изменения, связанные с уточнением оснований и порядка вступления в силу и отмены актов делегированного законодательства. Не отстали здесь и провинции, в большинстве которых были приняты акты, регламентирующие порядок подготовки и вступления в силу и контроля подзаконных актов³². В Министерстве юстиции Канады создан отдел разработчиков законодательных инструментов (около 100 чел.), которые вместе с юристами, работающими в отраслевых министерствах, осуществляют подготовку проектов актов. Важно отметить, что в Канаде процесс подготовки проектов законов и подзаконных актов рекомендуется проводить одновременно. Министерство юстиции Канады организовало внутреннюю

²⁹ Jacques Desjardins and Josée Legault. L'incorporation par renvoi dans l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon fédéral//The Canadian Bar Review. 1991. Vol. 70. №2. P. 247.

³⁰ URL: <http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/pubs/walkerton/part1/> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

³¹ *Denys C. Holland and John P. McGowan. Delegated legislation in Canada. Toronto. Carswell. 1989. P. 308.*

³² В провинции Ньюфаундленд и Лабрадор – Statutes and Subordinate Legislation Act. 1990. URL: <http://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/s27.htm> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.). В провинции Новая Шотландия – Style and Procedures Manual (A Guide to Drafting Regulations in Plain Language). 2005. URL: <https://www.novascotia.ca/just/regulations/styleman/Style%20Manual%202005.pdf> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.). В провинции Онтарио – Delegated Administrative Authorities Act. 2012. URL: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_12d08_e.htm (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

базовую программу подготовки по составлению законопроектов для своих сотрудников. Она ориентирована на развитие профессиональных навыков разработчиков законопроектов. В 1998 г. Министерство юстиции Канады приняло Руководство по подготовке регламентирующих актов (Federal Regulations Manual), в котором были установлены требования обязательной публикаций проектов регламентирующих актов для проведения консультаций с общественностью, правила юридической техники, необходимость прогноза регулирующего воздействия актов и т. п.³³.

Почти за 150 лет в Канаде на федеральном уровне было принято 650 законов (статуты) и 30 тыс. подзаконных актов делегированного законодательства³⁴.

Таким образом, в Канаде установился режим административного контроля за обоснованностью актов делегированного законодательства, осуществляемый уже на этапе подготовки проектов актов.

По оценкам специалистов из других стран, это является одним из факторов, которые позволяют исполнительной власти Канады действовать эффективно³⁵.

Список литературы

1. Большой англо-русский словарь / под общ. рук. И.Р. Гальперина. – 3-е изд. – М., 1979. – Т. 2.
2. Графский В.Г. Всеобщая история государства и права. – М., 2003.
3. Дайси А.В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции. – М.: Тип. изд-ва И.Д. Сытина, 1907.
4. Кабышев С.В. Делегированное законодательство в Канаде. – М., 2013.
5. Лавровский В.М. Сборник документов по истории Английской буржуазной революции XVII в. – М., 1973.
6. Чиркин В.Е. О некоторых новых явлениях современного парламентаризма // Проблемы конституционного развития Российской Федерации. – М., 2013.
7. Якушева А.Ю. Делегированное законодательство в Англии: автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Свердловск, 1980.

³³ См.: *Кабышев С.В.* Делегированное законодательство в Канаде. М., 2013.

³⁴ Consolidated Index of Statutory Instruments – December 31, 2013. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/IndexStatutoryInstruments/> (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

³⁵ *Berry D.* Book review – Executive Legislation (Second edition) by John Mark Keyes. LexisNexis. Canada. 2010. P.661 // The Loophole – Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel. 2011. P. 87–90. URL: http://www.opc.gov.au/calcdocs/Loophole/Loophole_May11.pdf (дата последнего посещения: 28.08.2014 г.).

8. Berry D. Book review – “Executive Legislation” (Second edition) by John Mark Keyes. LexisNexis. Canada. 2010. P.661 // The Loophole – Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel, 2011.
9. Denys C. Holland and John P. McGowan. Delegated legislation in Canada. – Toronto: Carswell, 1989.
10. Edward C. Page. Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-Making. Hart Publishing, 2001.
11. Adair E.R. The Statute of Proclamations // The English Historical Review. 1917. – Vol. XXXII. – Issue CXXV.
12. John Finnis. Philosophy of Law Collected Essays. Volume IV. – Oxford University Press, 2011.
13. J.R. Mallory. Delegated Legislation in Canada: Recent Changes in Machinery // Economics and Political Science: The Journal of the Canadian Political Science Association. – 1953. – Vol. 19. – № 4.
14. John E. Kersell. Parliamentary Debate of Delegated Legislation // Canadian Public Administration. – 1959. – Volume 2. – Issue 3.
15. Lord Hewart. The New Despotism. – London: Ernest Benn Limited, 1929.
16. Morris D. Parliament cannot delegate its legislative power: a British constitutional reality or myth? // The Loophole– Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel, 2001.

**Принципы деятельности органов государственной власти
субъекта РФ в международных отношениях
(на примере субъектов Приволжского федерального округа)**

В статье рассматривается деятельность органов государственной власти территориальных субъектов Приволжского федерального округа – областей в сфере международных отношений. Выделяются правовые основы и анализируется содержание таких принципов, как координация, сотрудничество, соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права, согласования, представительства, сделаны авторские выводы и обобщения.

The article is devoted to activity of public authorities of the territorial subjects of the Volga Federal district regions in the sphere of international relations. In the work are allocated the legal principles and analysed the content of such principles as: coordination, cooperation, compliances to the generally recognized principles and norms of international law, approval, representation, the author's conclusions and generalizations were made.

Ключевые слова: принципы, органы государственной власти, международные и договорные отношения, разграничения предметов ведения, полномочия.

Key words: principles, the public authorities, international and contractual relations, the delimitations of jurisdictional subjects, competences.

Международные связи субъектов Федерации основаны на конституционном положении п. «о» ст. 72 – «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации»¹.

Основным законодательным актом, устанавливающим общий порядок координации международных и внешнеэкономических связей субъек-

© Мамочкина Е.М., 2014

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

тов РФ, является Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации»².

Согласно ч. 1 ст. 1 указанного выше закона, субъекты Российской Федерации в пределах полномочий, предоставленных им договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели.

Изучение норм Конституции РФ и вышеуказанных законов, позволили нам определить следующие принципы организации и деятельности органов государственной власти области в международных отношениях.

Принцип координации. Общая координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ и обеспечение разграничения прав субъектов и государства возложены на МИД РФ, имеющий специальные подразделения в своем аппарате, а также консультативные органы, созданные в этих целях³. Так, при МИД России в целях оказания содействия российским регионам в развитии международных и внешнеэкономических связей, а также обеспечения возможности их участия в подготовке предложений по тем или иным внешнеполитическим инициативам был создан Совет глав субъектов Российской Федерации (СГС) при МИД России⁴.

С целью оказания содействия развитию международных и внешнеэкономических связей субъектов, МИД РФ регулярно проводит презентации субъектов РФ как в своем пресс-центре, так и в рамках международных мероприятий.

Так, первые презентации регионов Российской Федерации, в том числе территориальных субъектов Приволжского федерального округа, в пресс-центре Министерства иностранных дел Российской Федерации были

² См.: СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 231.

³ См.: Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 (в ред. от 9 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880; СЗ РФ. 2010. № 29. Ст. 3906.

⁴ См.: Положение о Совете глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел Российской Федерации (утверждено распоряжением министра иностранных дел РФ №17019/гс от 29.04.03 г.) // www.mid.ru (дата доступа: 21 июля 2014 г.)

проведены в мае-ноябре 2001 г. Основная цель презентаций – показать зарубежной общественности реальные позитивные сдвиги в социально-экономическом развитии российских регионов⁵.

Таким образом, функционирование международных и внешнеэкономических связей субъектов напрямую зависит от степени взаимодействия МИД РФ и органов государственной власти субъекта в этой части.

Принцип сотрудничества. Развитию международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ способствует заключение международных соглашений Правительства РФ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с органами исполнительной власти некоторых иностранных государств. Такие соглашения направлены на уточнение положений федерального законодательства. В настоящее время правительствами всех территориальных субъектов Приволжского федерального округа были заключены соглашения с органами исполнительной власти иностранных государств о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве⁶.

Таким образом, данный принцип позволяет обеспечить право субъекта России на участие в установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей.

Принцип соответствия общепризнанным принципам и нормам международного права. Как отмечает В.Г. Анненкова, политическое и экономическое развитие России имеет две тенденции: с одной стороны – к интеграции в европейское и мировое сообщество, с другой – стремление к курсу на самодостаточность и самообеспечение⁷.

Принятый Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»⁸ (в ред. от 03 февраля 2014 г.) закрепил основы компетенции конституционных (уставных) судов субъектов РФ. О соответствии международных договоров субъектов РФ их основным законам ничего не говорится, но согласно

⁵ См.: Официальный сайт Министерства иностранных дел. [Эл. ресурс]. URL:<http://www.mid.ru> (дата обр. 21.07.2014)

⁶ См.: например, О регистрации протокола между правительством Самарской области РФ и правительством штата Санта-Каратина федеративной республики Бразилия: распоряжение Минюста РФ от 06.04.2006 № 269 // СПС КонсультантПлюс. [Эл. ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru> (дата обр. 01.06.2014)

⁷ Анненкова В.Г. Единство российского федеративного государства: понятие, признаки, этапы становления / под ред. В.В. Володина. М., 2005. С. 35.

⁸ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

общепризнанным принципам они должны соответствовать нормам международного права.

Кроме того, в ст. 5 вышеуказанного закона, говорится, что суд, «установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица... общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, закону субъекта Российской Федерации, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу».

Таким образом, собственное правовое регулирование предполагает принятие субъектами нормативных актов, которые соответствовали бы федеральным нормативным актам и регулировали проблемы, упущенные на федеральном уровне.

*Принцип согласования*⁹. Федеральный закон от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» устанавливает, что субъекты осуществляют международные и внешнеэкономические связи в пределах полномочий, предоставленных им федеральным законодательством и только с согласия Правительства РФ на основании обращения органов исполнительной власти субъектов Федерации при наличии положительного заключения Министерства иностранных дел РФ, Министерства юстиции РФ и других федеральных органов исполнительной власти.

Процедуры согласования международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, исходя из положений вышеуказанного закона, будут выглядеть следующим образом:

а) в соответствии с п. 1 ст. 1 субъект обладает правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели;

б) в соответствии с п. 2 ст. 1 органы государственной власти субъекта имеют право на ведение переговоров, а также заключение соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

⁹ О принципе согласования писали многие ученые, см., например, *Заметина Т.В.* Проблемы правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // *Вестн. Саратовской гос. юрид. акад.* 2009. № 6(70). С. 43; *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 14,15 и др.

В настоящее время субъекты Приволжского федерального округа осуществляют активную международную и внешнеэкономическую деятельность. Заключены соглашения между исполнительными органами власти субъектов Приволжского федерального округа и следующими государствами: Республика Молдова; Республика Узбекистан; Кыргызская Республика; Грузия; Республика Южная Осетия; Республика Абхазия.

Кроме того, подобные соглашения заключены и с административно-территориальными образованиями некоторых государств: Республика Беларусь – Брестская, Витебская, Гомельская, Гродненская, Минская, Могилевская области, город Минск; Республика Казахстан – Акмолинская, Актюбинская, Атырауская, Восточно-Казахстанская, Карагандинская, Кустанайская, Мангистауская, Павлодарская, Северо-Казахстанская области¹⁰.

Принцип представительства. При осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъекты Российской Федерации вправе открывать свои представительства в государствах, подписавших соглашения. Такие представительства не будут обладать дипломатическим статусом, на них не могут быть возложены консульские или дипломатические функции, работники указанных представительств не пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетом.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹¹ в ст. 8.1 закрепил полномочия органов местного самоуправления в области внешнеторговой деятельности. Однако данный закон не позволяет четко определить их статус в рассматриваемых отношениях. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе осуществлять внешнеэкономические связи. Однако согласно ст. 17 этого же закона, эта норма декларативная. Не определен и порядок регулирования на территории субъектов РФ отношений, связанных с осуществлением органами местного самоуправления внешнеэкономических связей.

Подводя некоторые итоги, можно сформулировать следующие выводы:

¹⁰ См.: например: О заключении соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей: распоряжение губернатора Саратовской области от 17 февр. 2009 г. № 61-р // СПС Консультант Плюс. [Эл. ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru> (дата обр. 21 июля 2014 г.)

¹¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4850; 2013. № 48. Ст. 6166.

1. Конституция РФ заложила основы международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

2. Законодательство субъектов не содержит специальных нормативных актов, регулирующих взаимодействие органов государственной власти субъекта и органов местного самоуправления при осуществлении последними внешнеэкономических связей.

3. Принципы организации и деятельности органов государственной власти области в международных отношениях включают в себя: координацию, сотрудничество, соответствие общепризнанным принципам и нормам международного права, согласование, представительство, которые позволяют обеспечить право субъекта России на участие в установлении и развитии международных и внешнеэкономических связей.

Список литературы

1. Анненкова В.Г. Единство российского федеративного государства: понятие, признаки, этапы становления / под ред. В.В. Володина. – М., 2005. – 192 с.

2. Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации (с посл. изм. и доп.): указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 865 // СЗ РФ. – 2004. – № 28. – Ст. 2880; СЗ РФ. – 2010. – № 29. – Ст. 3906.

3. Заметина Т.В. Проблемы правовой регламентации конституционно-правовых принципов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестн. Саратовской гос. юрид. акад. – 2009. – № 6(70).

4. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. (с изм. от 30 дек. 2008 г., 27 ноября 2013 г. и 5 мая 2014 г. // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.; 2009. – 21 янв.; 2013. – 4 дек.; СЗ РФ. – 2014. – № 9. – Ст. 851.

5. О заключении соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей: распоряжение губернатора Саратовской области от 17 февр. 2009 г. № 61-р [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru> (дата обр. 21 июля 2014 г.)

6. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федер. закон от 4 янв. 1999 г. № 4-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – № 2. – Ст. 231.

7. О регистрации протокола между правительством Самарской области РФ и правительством штата Санта-Картина федеративной республики Бразилия: распоряжение Минюста РФ от 06.04.2006 № 269. // СПС Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru> (дата обр. 21 июля 2014 г.)

8. О судебной системе Российской Федерации (с посл. изм. и доп.): федер. конституционный закон от 31 дек. 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

9. Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности (с посл. изм. и доп.): федер. закон от 8 дек. 2003 г. № 164-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4850; – 2013. – № 48. – Ст. 6166.

10. Положение о Совете глав субъектов Российской Федерации при Министерстве иностранных дел Российской Федерации (утв. распоряжением министра иностранных дел РФ №17019/ГС от 29.04.03 г.) // www.mid.ru (дата доступа 21 июля 2014 г.)

**Конституционное право народов России
на самоопределение: формирование и развитие
понятия и содержания**

В данной статье рассматривается формирование и развитие такого понятия, как «право народов на самоопределение» в историческом контексте. Особое внимание уделено анализу подходов к определению данной категории разными учеными в советский период времени и настоящее время. Отдельно рассмотрен общенаучный термин «самоопределение».

The article deals with development of the right of the people to self-determination. The author analyzes opinions of the soviet and modern scientists about definitions of this concept. The general scientific term «self-determination» is considered separately.

Ключевые слова: самоопределение, право народов на самоопределение, право наций на самоопределение, коллективные и индивидуальные права, национальный суверенитет.

Key words: self-determination, the right of peoples to self-determination, the right of nations to self-determination, collective and individual rights, national sovereignty.

В XXI в. продолжают процессы по глобальному переустройству мира, происходят экономические, политические, идеологические и территориальные изменения в различных странах и континентах. Для многих государств особую остроту приобретают вопросы преодоления экономического кризиса, построения сбалансированной экономики, обеспечения государственной целостности и территориального единства.

В настоящее время одной из активно обсуждаемых остается проблема самоопределения народов и пределов его реализации в государстве. Этот вопрос приобрел особую актуальность после вхождения Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации.

Для того чтобы выявить сущность, конституционную природу, закрепленного Основным законом права на самоопределение, методологически верно представляется начать с подробного рассмотрения сущности понятия «самоопределение».

Анализ разнообразной литературы по данному вопросу говорит о том, что термин «самоопределение» является общенаучным. Он встречается в различных отраслях знания и применяется к различным сферам отношений. Как минимум можно рассматривать это понятие в трех измерениях: метафизическом (философском), социальном и юридическом.

В философском смысле понятие «самоопределение», применимое к человеку, личности очень близко к пониманию базовой категории – «свобода». Свободы выбора поведения, мысли, чувств, убеждений, слова, вероисповедания и т. д. Свобода представляет собой универсальную ценность, необходимую для полноценного развития любой личности, общности, государства. Наряду с категорией свободы в философии фигурируют и другие близкие, развивающие ее понятия «саморазвитие», «самосознание», «самодвижение» и т. д.

Словарь современного русского литературного языка предлагает два понимания термина «самоопределение». Во-первых, «находить, определять свое место в жизни, в обществе»; во-вторых, «получать самостоятельное национальное государственное устройство»¹. Здесь мы видим два понимания термина «самоопределение» в социальном плане и юридическом. В социальном самоопределение – это возможность выбрать свой социальный статус, социальную нишу, свое место в жизни и обществе, в юридическом смысле речь идет об обустройстве какой-либо общности в государстве.

Эта последняя трактовка получила широкое распространение в научной литературе. В большинстве изданий отмечается, что самоопределение – это «выявление народом своей воли в отношении своего национального и государственного устройства»².

В специальной юридической литературе толкованию подверглось и более развернутое понятие – «право народов (наций) на самоопределение». В науке конституционного права оно рассматривается как «возможность

¹ Словарь современного русского литературного языка. Т. 13. Изд-во Акад. наук СССР, М.-Л., 1962. С. 118.

² Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. М., 1990. С. 516.

народов (наций) определять форму своего государственного существования в составе другого государства или в виде отдельного государства»³.

Учеными-международниками этот термин рассматривается с позиций международного права. Ими подчеркивается, что самоопределение народов – это императивный принцип международного права⁴.

Таким образом, само слово «самоопределение» может рассматриваться по меньшей мере в трех плоскостях – философской, социальной и юридической. Этот термин выражает свободу действий в определенной области, а также решение вопросов по собственному усмотрению, самостоятельное устройство, обустройство. Описать сущность понятия «самоопределение» можно лишь учитывая присущее ему субъектное взаимодействие. Самоопределение невозможно само по себе, без субъекта. В широком смысле субъектом процесса самоопределения могут быть человек, народ (нация), государство. И самоопределение может быть продемонстрировано субъектом в определенной сфере, внешней среде. Что, в свою очередь, предполагает взаимодействие с этой внешней средой. В этом качестве могут выступить другие люди, общество в целом, государство (государства).

В историческом контексте термин «право наций на самоопределение» был введен в оборот на Берлинском конгрессе 1878 г., а затем использовался на Лондонском конгрессе II Интернационала в 1896 г. Его появление было связано с осознанием лидерами социал-демократических организаций необходимости регулирования национальных отношений.

Как отмечает Т.Я. Хабриева, «как универсальная норма право наций на самоопределение утвердилось как принцип в международном и внутригосударственном праве только во второй половине XX века, после Второй мировой войны»⁵.

Приступая к анализу любого явления, наиболее целесообразным представляется рассмотрение его сущности и содержания. Нужно сказать, что исследование сущности любого понятия невозможно вне исторического контекста. Именно он позволяет выявить определенные закономерности и тенденции развития государственно-правовых процессов и явлений.

³ Энциклопедический юридический словарь (под общ. ред. В.Е. Крутских). 2-е изд. М., ИНФРА-М, 1998. С. 224.

⁴ Большой юридический энциклопедический словарь (авт. и сост. А.Б. Барихин). М., 2000. С. 503; Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право: слов.-справ. (под общ. ред. В.Н. Трофимова). М., 1997. С. 290.

⁵ Хабриева Т.Я. Право народов на самоопределение: современная постановка вопроса // Журн. заруб. законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 4. С. 9.

Кратко остановимся на советском периоде. Скажем сразу, что ученые того времени практически не проводили различий между правом наций и правом народов на самоопределение. В Советском государстве право на самоопределение рассматривалось как средство решения национального вопроса⁶. Ю.Г. Судницын писал: «право нации (народа) на самоопределение есть ее право на добровольное и самостоятельное решение вопроса прежде всего о своей политической судьбе, которое нация осуществляет в процессе самоопределения путем свободного волеизъявления в различных формах»⁷.

В.С. Шевцов поддерживал и развивал эту мысль. Он полагал, что данное право – это право всех народов «распоряжаться своей судьбой», самостоятельно определять свой внутренний и внешний политический статус, реализовывать свои права в экономической, политической и социально-культурной сферах⁸. В данной дефиниции к возможности народа определять «свою судьбу» добавлялась юридическая возможность установления своего «внутреннего» и «внешнего» политического статуса.

Вопросы самоопределения всегда находились в области государственных отношений, государственного устройства. Они во многом затрагивали саму сущность советской государственности. Например, по мнению А.М. Халилова, «право на самоопределение – это право народа самостоятельно, свободно, по своему усмотрению решать вопрос о своем государственном устройстве, о форме своей государственности, вплоть до отделения от других национальностей или государств и образования самостоятельного, отдельного национального государства»⁹. При этом подчеркивалось, что отделение не должно противоречить классовым интересам пролетариата, т. е. «право на самоопределение не должно противоречить праву рабочего класса на укрепление своей власти»¹⁰.

Были и другие мнения специалистов в понимании этого правового и социального явления. Некоторыми учеными подчеркивалось, что самоопределение, это не только «право», но и «принцип» и «средство». Отмечалось, что самоопределение – базовая основа установления правильных

⁶ Копейчиков В.В. Механизм государства в советской федерации. М., 1973. С. 15.

⁷ Судницын Ю. Г. Национально-государственное устройство СССР. Свердловск, 1979. С. 11.

⁸ Шевцов В.С. Национальный суверенитет. М., 1978. С. 38.

⁹ Халилов А.М. РСФСР – социалистическое федеративное государство. Казань, 1967. С. 14.

¹⁰ Там же. С. 15.

национальных отношений. Оно не является самоцелью само по себе, а лишь выступает средством решения межнациональных отношений¹¹.

В.С. Шевцов делал акцент на связи права на самоопределение и национального суверенитета, утверждал, что «право наций на самоопределение – органическая составная часть национального суверенитета (полноправия наций)»¹².

А.И. Лепешкин увязывал это право с территорией. Он писал, что самоопределение нации невозможно «без территориального обособления, территория – один из важнейших элементов ее материальной основы»¹³.

Интересное и правильное мнение высказывала К. Коркмасова. Она справедливо обратила внимание, что самоопределение – это не «одноразовая» акция. Это право перманентно присуще народу, оно не «погашается» в ходе многократной реализации. «Неоценимое значение права наций на самоопределение состоит в том, – писала К. Коркмасова, – что нация (народность) не связана однажды принятым ею решением. Каждая нация в каждый данный момент обладает правом на самоопределение»¹⁴.

Мнения современных ученых также весьма разнообразны.

Взгляды известного конституционалиста С.А. Авакьяна в целом согласуются с выработанной еще в науке советского государственного права позицией по данному вопросу. Ученый пишет, что самоопределение народов надо понимать как их право на самоуправление, на самостоятельное решение вопросов своей жизни, право определить свою судьбу в государственно-правовом плане¹⁵. И далее: «право на самоопределение по современной концепции и конституционному законодательству России – это право: народов (следовательно, и однопациональных и многонациональных групп граждан) на выбор формы своего бытия в Российской Федерации; на самоуправление своей жизнью, делами территории, на которой они компактно проживают»¹⁶.

С государственных позиций высказывает свою точку зрения по данному вопросу В.Т. Кабышев. Он обращает внимание на необходимость соблюдения государственной целостности и отсутствие у российских

¹¹ *Макогон С.Е.* Вопросы теории и практики национально-государственного строительства в СССР. Киев, 1976. С. 7, 25.

¹² *Шевцов В.С.* Национальный суверенитет. М., 1978. С. 28.

¹³ *Лепешкин А.И.* Советский федерализм. М., 1977. С. 94.

¹⁴ *Коркмасова К.* Национальная государственность в СССР. Ростов н/Д., 1970. С. 130.

¹⁵ *Авакьян С.А.* Конституционное право России: учеб. курс. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. Т. 2. С. 103.

¹⁶ Там же. С. 104.

субъектов права на выход из состава Российской Федерации, т. е. конституционный принцип «самоопределения народов» может быть реализован только в пределах России¹⁷.

Некоторые ученые понимают, что глобализационные моменты накладывают определенный отпечаток на всю систему общественных отношений. Например, Т.Я. Хабриева полагает, что «право наций на самоопределение в современных условиях глобальных миграционных процессов и интернационализации населения государств не может трактоваться широко»¹⁸.

Анненкова В.Г. отмечает связь права на самоопределение с вопросами территориального устройства государства. По ее мнению, «территориальная система должна быть выстроена таким образом, чтобы, опираясь на концепцию самоопределения и самоуправления, создать все необходимые условия и предпосылки для наиболее полной реализации политической, экономической и культурной самостоятельности населения, без нарушения основ конституционного строя Российской Федерации»¹⁹.

Большинство современных ученых уверены, что следует разграничивать право «народов» и право «наций» на самоопределение²⁰.

Есть свои нюансы в трактовке принципа самоопределения в международном праве. Базовым здесь является определение народом своего политического, социально-экономического и культурного статуса²¹.

При этом подчеркивается, что реализация данного принципа предполагает признание полного равноправия народов и выступает основой функционирования особой категории прав – «прав народов»²². Последовательное осуществление данного принципа создает условия комфортной жизнедеятельности не только одного, конкретного народа, но и всех народов, всего международного сообщества.

¹⁷ Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. 4-е изд., доп. и перераб. М., 2009. С. 87.

¹⁸ Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 61.

¹⁹ Анненкова В.Г. Теоретические аспекты территориального единства государства // Фундаментальные и прикладные исслед. кооперативного сектора экономики. 2011. № 6. С. 155.

²⁰ Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М., 2010. С. 153.

²¹ Ковалева И.В. Национальные меньшинства и право на самоопределение // Право и демократия: сб. науч. тр. /отв. ред. В.Н. Бибило. Вып. 12. Мн., 2002. С. 11.

²² Тузмухамедов Р.А. «Третье поколение прав человека» и права народов // Сов. право и право. 1986. № 11. С. 110.

Таким образом, обобщая позиции авторов, изложенные выше, мы видим, что сначала в науке советского государственного, а после принятия Конституции 1993 г. – конституционного права сложились «узкий» и «широкий» подходы к пониманию термина «право народов (наций) на самоопределение».

Сторонники узкого подхода акцентировали внимание на одном из аспектов данного права. Они рассматривали его как «волю людей», «часть национального суверенитета», «право», «принцип» и «средство». В советский период доминировал взгляд на самоопределение как на способ решения национального вопроса, прослеживалась его связь с национальным самосознанием и территориальным обустройством этносов. Само право на самоопределение трактовалось широко – вплоть до отделения и создания независимого государства. Четкого различия между правом наций и правом народов на самоопределение не проводилось.

Согласно широкому подходу все изложенные определения («право», «принцип», «средство») имеют право на существование и одинаково справедливы, поскольку отражают одну из сторон этого важного политико-правового процесса – самоопределения народов.

Современная наука конституционного права исходит из необходимости разграничения понятий «право наций» и «право народов на самоопределение».

С распадом СССР и принятием Конституции РФ 1993 г. произошло смещение акцентов в трактовке содержания права народов на самоопределение. Сегодняшняя трактовка базируется на понимании самоопределения в первую очередь как самоуправления, самостоятельного определения народом форм собственного обустройства в рамках данной территории, данного государства.

Равноправие и самоопределение народов закреплено в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ в качестве конституционного принципа российского федерализма. И, конечно, к данному принципу применимы все характеристики конституционных принципов: ценностный характер, целевая ориентация, многоуровневый характер реализации, концентрированность, конституционная гарантированность²³.

Чтобы обосновать авторскую точку зрения по поводу сущности и содержания права народов на самоопределение, вполне логичными представ-

²³ Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России. М., 2010. С. 59–62, 70–74.

ляются два вопроса: является ли данное право естественным правом? И каково соотношение коллективных и индивидуальных прав в контексте самоопределения?

Рассматривая первый вопрос, ученые по-разному на него отвечают.

В.А. Четвернин, например, право народов на политическое самоопределение называет естественным правом²⁴. Другой точки зрения придерживается Е.А. Лукашева, она считает, что в общетеоретическом смысле, права народа, нации (коллективные права) нельзя отнести к разряду естественных, поскольку они формулируются и кристаллизуются по мере становления интересов той или иной общности или коллектива²⁵.

В целом, признавая справедливость этого суждения, хотелось бы возразить, что естественный характер права народа на самоопределение, следует из закрепленных конституциями многих стран положений о народе как источнике власти и носителе суверенитета в государстве. Именно данные конституционные постулаты обеспечивают легитимность и естественный характер права народов на самоопределение.

В то же время нельзя отрицать и позитивный характер данного права, поскольку его реализации требует создания определенных условий, совершения определенных действий со стороны государства проживания народа, или международного сообщества государств в целом. Государство, должно как минимум не препятствовать народу в реализации его права, а как максимум – создать организационно-правовые, материальные, территориальные основы самоопределения.

В науке можно выделить ряд направлений по поводу вопроса о соотношении коллективных и индивидуальных прав.

Е.А. Лукашева настаивает на том, что коллективные права нельзя рассматривать как сумму индивидуальных прав лиц, входящих в коллектив, при этом замечает, что «как бы ни были многообразны эти права, их правомерность должна неизменно проходить проверку “человеческим измерением” – правами индивида»²⁶.

²⁴ Четвернин В.А. Государство: сущность, понятие, структура, функции // Проблемы общ. теории права и гос-ва: учеб. для вузов / под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1999. С. 545.

²⁵ Лукашева Е.А. Межнациональные конфликты и права человека // Права человека и межнациональные отношения. М., 1994. С. 48.

²⁶ Там же.

Р. А. Тузмухамедов подчеркивает «преюдициальный характер права на самоопределение как коллективного права перед индивидуальными правами и свободами человека»²⁷.

«Право народа на самоопределение неотделимо от беспрепятственного осуществления всех прав индивида и правомерность и легитимность осуществления этого коллективного права подтверждается либо опровергается отношением самоопределяющегося народа к праву человека независимо от национальной принадлежности, религиозных убеждений»²⁸.

Многие исследователи указывают на недопустимость противопоставления индивидуальных и коллективных прав. Причем это касается статуса как личности, так и общностей в государстве.

Л.Д. Воеводин по этому поводу пишет, что «индивидуальное и коллективное находят свое выражение в конституционном статусе личности в целом, а также в составляющих его институтах»²⁹.

По мнению, например, С. Маркуса Эльмаса «признание комплекса коллективных прав какой-либо общности не влечет за собой автоматически благополучия всех элементов, составляющих эту общность. Между индивидуальными и коллективными правами действует механизм взаимобогащения, между ними не может быть антагонизма»³⁰.

Таким образом, подводя итог, мы пришли к следующим выводам.

В отличие от советского периода, современная наука конституционного права исходит из необходимости разграничения понятий «право наций» и «право народов на самоопределение». После Второй мировой войны указанное право было поднято на международный уровень, приобрело международно-правовое значение.

Распад СССР и принятие Конституции РФ 1993 г. внесли свои коррективы в трактовку понятия права народов на самоопределение и его содержание. Если ранее доминировал «широкий» подход к самоопределению вплоть до отделения и создания собственного государства, то сегодняшняя трактовка базируется на понимании самоопределения в первую очередь

²⁷ Тузмухамедов Р.А. «Третье поколение прав человека» и права народов // Сов. гос-во и право. 1986. № 11. С. 110.

²⁸ Лукашева Е.А. Межнациональные конфликты и права человека // Права человека и межнациональные отношения. М., 1994. С. 50.

²⁹ Воеводин Л.Д. Индивидуальное и коллективное в конституционном статусе личности // Вестн. Моск. ун-та. Сер.11. 1997. № 5. С. 14.

³⁰ Маркус Эльмас С. Права человека в национальной и международной перспективах // Права человека в истории человечества и в современном мире. М., 1989. С. 131.

как самоуправления, самостоятельного определения народом форм собственного обустройства в рамках данной территории, данного государства.

В широком смысле как комплексное понятие «право народов на самоопределение» можно рассматривать в двух аспектах: и как юридическую возможность совершения народом как субъектом этого права определенных действий в соответствии с собственными интересами в экономической, политической, социальной и культурной областях, и как конституционный принцип российского федерализма, служащий базой осуществления индивидуальных и коллективных прав и свобод человека и гражданина.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. – Т. 2.
2. Анненкова В.Г. Теоретические аспекты территориального единства государства // Фундаментальные и прикладные исслед. кооперативного сектора экономики. – 2011. – № 6.
3. Большой юридический энциклопедический словарь (авт. и сост. А.Б. Барихин). – М., 2000.
4. Воеводин Л.Д. Индивидуальное и коллективное в конституционном статусе личности // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 11. – 1997. – № 5.
5. Додонов В.Н., Панов В.П., Румянцев О.Г. Международное право. Словарь-справочник (под общ. ред. д.ю.н. В.Н. Трофимова). – М., 1997.
6. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России. – М., 2010. – 304 с.
7. Копейчиков В.В. Механизм государства в советской федерации. – М., 1973.
8. Коркмасова К. Национальная государственность в СССР. – Ростов н/Д., 1970.
9. Ковалева И.В. Национальные меньшинства и право на самоопределение // Право и демократия: сб. науч. тр. / отв. ред. В.Н. Бибило. Вып. 12. – Мн., 2002.
10. Лопатин В.В., Лопатина Л.Е. Малый толковый словарь русского языка. – М., 1990.
11. Лепешкин А.И. Советский федерализм. – М., 1977.
12. Лукашева Е.А. Межнациональные конфликты и права человека // Права человека и межнациональные отношения. – М., 1994.
13. Макогон С.Е. Вопросы теории и практики национально-государственного строительства в СССР. – Киев, 1976.
14. Маркус Эльмас С. Права человека в национальной и международной перспективах // Права человека в истории человечества и в современном мире. – М., 1989.

15. Судницын Ю. Г. Национально-государственное устройство СССР. – Свердловск, 1979.
16. Словарь современного русского литературного языка. Т. 13. – М.-Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1962.
17. Тузмухамедов Р.А. «Третье поколение прав человека» и права народов // Сов. гос-во и право. – 1986. – № 11.
18. Халилов А.М. РСФСР – социалистическое федеративное государство. – Казань, 1967.
19. Хабриева Т.Я. Право народов на самоопределение: современная постановка вопроса // Журн. заруб. законодательства и сравнительного правоведения. – 2010. – № 4.
20. Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. – М., 2010.
21. Четвернин В.А. Государство: сущность, понятие, структура, функции // Проблемы общей теории права и государства: учеб. для вузов / под ред. В.С. Нерсесянца. – М., 1999.
22. Шевцов В.С. Национальный суверенитет. – М., 1978.
23. Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В.Е. Крутских. – 2-е изд. – М.: ИНФРА-М, 1998.

Конституционная природа института уполномоченного по защите прав предпринимателей в Российской Федерации

В статье рассматривается конституционная природа института уполномоченного по защите прав предпринимателей – нового органа в системе государственных органов Российской Федерации.

The article considers the constitutional nature of the Russian Business Ombudsman Institution – a new body within the Government of the Russian Federation.

Ключевые слова: уполномоченный по защите прав предпринимателей, уполномоченный по правам человека, государство, Конституция Российской Федерации.

Key words: business ombudsman, ombudsman, state, Constitution of the Russian Federation.

В теоретико-правовом аспекте природная сущность института уполномоченного по защите прав предпринимателей соотносима с институтом уполномоченного по правам человека, но вместе с тем он обладает такими особенностями, которые не позволили бы ему функционировать при омбудсмене, предусмотренном Конституцией РФ.

Необходимо отметить, что к ведению уполномоченного по правам человека относилось и рассмотрение жалоб от субъектов предпринимательской деятельности по поводу нарушения их экономических прав. Но следует констатировать, что при наличии серьезных проблем, связанных с нарушением прав предпринимателей, последние игнорировали деятельность омбудсмана, упомянутого в Конституции РФ¹.

© Фадеева В. А., 2014

¹ Сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Докл. [Эл. ресурс]. URL: <http://ombudsmanrf.org/doklady> (дата обр. 15.05.2014).

Федеральный конституционный закон «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»² не предусматривает в своих положениях существование специализированных омбудсменов. Поэтому трактовать появление бизнес-омбудсмента с правовой точки зрения как специализированный институт уполномоченного по правам человека нельзя. Кроме того, вопрос о необходимости появления данного органа был поставлен не в рамках деятельности последнего.

Инициатива введения должности федерального бизнес-омбудсмента принадлежит предпринимательскому сообществу, которая на государственном уровне изначально была поддержана Президентом РФ. Главой государства был принят Указ «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей»³, который является лаконичным документом, содержащим лишь положение о назначении Б. Ю. Титова на соответствующую должность и о том, что данный документ вступает в силу со дня его подписания. Следующим шагом было принятие Федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»⁴.

Согласно международным нормам права уполномоченного по правам человека и уполномоченного по защите прав предпринимателей следует относить к числу внутригосударственных специализированных институтов по содействию и защите прав человека. Их существование предусмотрено международной системой защиты прав человека, называемой в системе ООН – National Human Rights Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (NHRIs)⁵. Начиная с 1990 г. в странах Европы пошли по пути создания специализированных институтов дополнительно к институту парламентского омбудсмента.

Как отмечает В. В. Чуксина, несмотря на заметный рост количества и разнообразия типов специализированных институтов по содействию и защите прав человека, в отечественной юридической литературе они изуче-

² Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 28 дек. 2010 г.) // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

³ Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: указ Президента РФ от 22 июня 2012 г. № 879 // СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3509.

⁴ Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

⁵ Официальные сайты: National Human Rights Institutions Forum, International Ombudsman Association: URL: <http://www.nhri.net>; <http://www.ombudsassociation.org/> [электронный ресурс] (дата обр. 15.05.2014).

ны недостаточно «...поскольку среди государственных внесудебных специализированных институтов исследовательский интерес вызывает преимущественно институт омбудсмена»⁶. Такое положение дел, в частности, объясняет существующую проблему институциональной неопределенности относительно специализированных омбудсменов, которые появляются в нашей стране.

Общее между исследуемым нами органом и уполномоченным по правам человека состоит в том, что бизнес-омбудсмен также имеет государственно-общественный статус, независимость, обладает набором контрольных функций за действиями и решениями органов исполнительной власти и должностных лиц государства, направленностью на защиту прав человека (права на свободное осуществление предпринимательской деятельности). Все это следует относить к существенным признакам института уполномоченного по правам человека⁷. Но вместе с тем в отличие от омбудсмена, предусмотренного Конституцией РФ, уполномоченный по защите прав предпринимателей не имеет принадлежности к представительной государственной власти. Он назначается Президентом РФ по согласованию с предпринимательским сообществом. Кроме того, бизнес-омбудсмен обладает властными полномочиями, в частности, он может приостановить действие ненормативных правовых актов органов местного самоуправления до решения суда. Иными словами, правовая регламентация деятельности уполномоченного по защите прав предпринимателей вносит неопределенность в понимание места исследуемого нами органа в национальной системе органов государственной власти и общественных институтов.

Особая роль исследуемого нами государственного органа, состоит в том, что он находится между предпринимательским сообществом и властью, являясь своего рода связующим элементом между ними. С одной стороны, это орган государства, имеющий достаточную степень самостоятельности, но в то же время это и агент той части гражданского общества, которая призвана реагировать на нарушения прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности со стороны государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц. Другими словами,

⁶ Чуксина В. В. Специализированные институты по содействию и защите прав человека и «классический» омбудсмен: сравнительно-правовой анализ // Акад. юрид. журн. № 1 (43). 2011. С. 52–53.

⁷ Корнеева Н. В. Конституционно-правовые основы деятельности уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 21.

уполномоченный по защите прав предпринимателей в РФ – это особый механизм, стоящий на страже прав и законных интересов субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность в нашей стране.

Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей представляет собой дополнительную *гарантию*, обеспечивающую защиту и свободную реализацию права на свободу осуществления предпринимательской деятельности. «Необходимость создания данного института была обусловлена тем, что нередко субъекты предпринимательской деятельности не в силах самостоятельно разрешить проблемы, связанные с нарушением их прав и законных интересов, особенно в тех случаях, когда имеют место административные барьеры, бюрократическое давление, коррупционные проявления со стороны органов государственной власти и их должностных лиц и тому подобное»⁸.

Существует две взаимоисключающие позиции по поводу того, что представляют собой гарантии, входящие в основы правового статуса личности. Например, Л.Д. Воеводин, Н.В. Витрук, П.П. Глуценко считают, что гарантии следует рассматривать в качестве составного элемента основ⁹, в то время как Г.В. Мальцев, А.В. Мицкевич и А.Г. Бережной отвергают такое решение на том основании, что гарантии, прежде всего по отношению к правам и свободам, к их главному элементу, выступают в виде внешней стороны – нечто вроде внешних условий их реализации¹⁰.

Мы придерживаемся первой позиции и считаем, что в Конституции РФ на этот вопрос дан ясный ответ. Основной закон РФ включает нормы-гарантии в одну главу с правами и свободами человека и гражданина, а содержащиеся в ней положения характеризует как основы правового статуса человека и гражданина Российской Федерации (ст. 64 Конституции РФ).

⁸ Сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [эл. ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=185348-6&02> (дата обр. 12.05.2014).

⁹ См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М–НОРМА, 1997; Витрук Н.В. Реализация прав и свобод личности как процесс. М., 1983; Глуценко П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан. СПб., 1988.

¹⁰ Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы). М., 1968; Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Сов. гос-во и право. 1963. № 8. С. 28; Бережной А.Г. Права личности: некоторые вопросы теории. М., 1970.

Поэтому гарантии следует рассматривать в качестве составного элемента основ, поскольку это следует из содержания Конституции РФ¹¹.

В науке государственного права подразумевается, что конституционная природа присуща органам, перечисленные в Конституции РФ. Бизнес-омбудсмен в Основном законе не упомянут, но его деятельность представляет собой дополнительную гарантию обеспечивающую защиту и свободную реализацию права на свободу осуществления предпринимательской деятельности. Так как гарантии являются составным элементом конституционных основ, то органы, обеспечивающие их, также имеют конституционную природу.

Исходя из последнего тезиса, следует сделать вывод, что уполномоченный по защите прав предпринимателей – это государственный орган, который обладает в настоящее время сложной и своего рода уникальной конституционной природой.

Институт уполномоченного по защите прав предпринимателей, на наш взгляд, способен стать таким органом, который мог бы эффективно решать вопросы пограничной линии между публичными интересами и интересами предпринимательского сообщества. Здесь следует сказать, что положительный опыт в этом направлении уже можно отметить. Так, вскоре после введения должности Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей федеральный бизнес-омбудсмен Б. Титов обсудил с Президентом РФ вопрос необходимости проведения в стране экономической амнистии. Глава государства поддержал данную инициативу, и на сегодняшний день экономическая амнистия активно реализуется при непосредственном участии в этом процессе федерального бизнес-омбудсмента.

Таким образом, приходим к следующим выводам: во-первых, уполномоченный по защите прав предпринимателей обладает сложной конституционной природой. Во-вторых, правовая регламентация деятельности бизнес-омбудсмента не вносит ясности в вопрос о его месте в системе органов государственной власти.

¹¹ См.: *Комбаров Н. В.* Конституционно-правовые основы, гарантии и механизмы обеспечения правового положения личности в Российской Федерации // Журн. правовых и экон. исслед. 2009. № 4. С. 17.

Список литературы

1. Сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Доклады [эл. ресурс]. URL.: <http://ombudsmanrf.org/doklady> (дата обр. 15.05.2014).
2. Мальцев Г.В. Социалистическое право и свобода личности (теоретические вопросы). – М., 1968.
3. Мицкевич А.В. О гарантиях прав и свобод советских граждан в общенародном социалистическом государстве // Сов. гос-во и право. – 1963. – № 8. – С. 28.
4. Бережной А.Г. Права личности: некоторые вопросы теории. – М., 1970.
5. Комбаров Н. В. Конституционно-правовые основы, гарантии и механизмы обеспечения правового положения личности в российской федерации // Журн. правовых и экон. исслед. – 2009. – № 4. – С. 17.
6. Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федер. конституционный закон от 26 февр. 1997 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
7. Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей: указ Президента РФ от 22 июня 2012 г. № 879 // СЗ РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3509.
8. Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации: федер. закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (в ред. от 2 нояб. 2013 г.) // СЗ РФ. – 2013.
9. Официальные сайты: National Human Rights Institutions Forum, International Ombudsman Association: URL: <http://www.nhri.net>; <http://www.ombudsassociation.org/> [эл. ресурс] (дата обр. 15.05.2014).
10. Чуксина В. В. Специализированные институты по содействию и защите прав человека и «классический» омбудсмен: сравнительно-правовой анализ // Акад. юрид. журн. – № 1 (43). – 2011. – С. 52–53.
11. Корнеева Н. В. Конституционно-правовые основы деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: дис. ... юрид. наук. – СПб., 2002. – С. 21.
12. Сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. Пояснительная записка к проекту федерального закона «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» [эл. ресурс]. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=185348-6&02> (дата обр. 12.05.2014).
13. См.: Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России: учеб. пособие. – М.: Изд-во МГУ; ИНФРА-М–НОРМА, 1997.
14. Витрук Н.В. Реализация прав и свобод личности как процесс. – М., 1983.
15. Глущенко П.П. Социально-правовая защита конституционных прав и свобод граждан. – СПб., 1988. – № 19. – Ст. 2305.

Конституционно-правовые проблемы реализации права вынужденных мигрантов на труд в Российской Федерации

В представленной статье исследуется проблема реализации права мигрантов на труд в Российской Федерации. Рассмотрены международные правовые акты, касающиеся данного вопроса, проанализирован вопрос о получении беженцами содействия в направлении на профессиональное обучение в Российской Федерации.

Presented article is devoted to a problem of realization of the right of migrants on work in the Russian Federation. The author considered the international legal acts concerning the matter. The question of receiving by refugees of assistance in the direction on a vocational education in the Russian Federation is analysed.

Ключевые слова: конвенция, международное право, реализация права, труд, работодатель, профессиональная подготовка, деятельность, квота.

Key words: convention, international law, the realization of rights, labor, employers, training activities, the quota.

Рынок труда тесно связан как с политическими, социальными, так и с демографическими процессами страны, среди которых особая роль принадлежит миграции населения. Несомненно, что миграционные потоки заметно изменяют трудовой потенциал России и тем самым воздействуют на рынок труда. В России к 1993 г. на рынке труда сложилась непростая ситуация, которая была вызвана перестройкой. С одной стороны, началось массовое увольнение рабочих с предприятий, с другой – прибытие иностранных граждан с целью трудоустройства.

Миграционная политика, проводимая на федеральном уровне, чтобы быть эффективной, должна согласовываться с региональной политикой. К числу приоритетов последней относятся укрепление экономических, социальных и правовых основ федерализма, создание единого экономического

пространства¹. Непродуманные финансовые нагрузки на регионы, связанные с миграционными процессами, могут иметь негативные последствия. Т.В. Заметина справедливо отмечает, что преимущественно односторонний характер внутрифедеративных взаимодействий, построение федерализма «по сетевому» принципу в бюджетно-финансовой сфере, перекладывание ответственности на регионы хоть и являются тенденциями современного российского федерализма, вряд ли будут способствовать формированию самодостаточных экономических систем субъектов Федерации, построению реального федерализма².

В соответствии со ст. 17 Конвенции о статусе беженцев договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, в отношении их права работы по найму наиболее благоприятное правовое положение, которым пользуются граждане иностранных государств при тех же обстоятельствах. Кроме того, в силу ст. 24 Конвенции договаривающиеся государства обязаны предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, то же положение, что и гражданам без дискриминации в части вознаграждения за труд, включая пособия на семью (если такие пособия являются частью вознаграждения за труд), продолжительности рабочего дня, сверхурочной работы, оплачиваемых отпусков, ограничения работы по дому, минимального возраста лиц, работающих по найму, ученичества и профессиональной подготовки, труда женщин и подростков и пользование преимуществами коллективных договоров³.

Реализация конституционного права на труд является важнейшим условием создания материальных основ существования человека и его семьи. Согласно ст. 37 Конституции Российской Федерации труд свободен, каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию⁴.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (ред. от 02.07.2013, с изм. от 05.05.2014) государство проводит политику

¹ *Анненкова В.Г.* Конституционно-правовые вопросы реализации политики государственного единства в Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Вып. 13. Саратов, 2013. С. 163.

² *Заметина Т.В.* Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2010. С. 42.

³ Официальный сайт ООН [Эл. ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru>. (дата обр. 30 июня 2014 г.).

⁴ СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.

содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость⁵.

Миграционная политика в части поддержки занятости населения призвана содействовать преодолению географических расхождений между спросом и предложением на квалифицированную рабочую силу, защите внутреннего рынка труда, смягчению его напряженности за счет временного использования рабочей силы за рубежом, защите трудовых прав и интересов мигрантов. Беженцы, признанные в установленном порядке безработными, имеют право доступа ко всем программам и услугам в области занятости на тех же основаниях, что и граждане Российской Федерации.

Так, согласно ст. 8 Федерального закона Российской Федерации «О беженцах» от 19.02.1993 № 4258-1 (в ред. от 02.07.2013 г.) лицо, признанное беженцем, имеет право на получение содействия в направлении на профессиональное обучение или трудоустройстве, а также на работу по найму или предпринимательскую деятельность, социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации⁶.

При реализации права на труд беженцам необходимо руководствоваться специальными законами, которые регламентируют осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.07.2014) работодатель имеет право привлекать и использовать иностранных работников при наличии разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность при наличии разрешения на работу⁷.

При этом согласно ст. 2 указанного выше закона разрешение на работу представляет собой документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности.

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 18. Ст. 566; 2011. № 29. Ст. 4296. СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3477.

⁶ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 425; СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3477.

⁷ Официальный интернет-портал правовой информации [Эл. ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обр. 30 июня 2014 г.)

Указанный выше порядок не распространялся на иностранных граждан, перечисленных в п. 4 ст. 13 Закона № 115-ФЗ, при этом беженцев в данном списке иностранных граждан не было. Однако в связи с принятием Федерального закона от 05.05.2014 № 127-ФЗ «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» законодатель вносит изменения п. 4 ст. 13, дополняя его подпунктами 11 и 12 следующего содержания: «11) признанных беженцами на территории российской Федерации, – до утраты ими статуса беженца или лишения их статуса беженца; 12) получивших временное убежище на территории Российской Федерации, – до утраты ими временного убежища или лишения их временного убежища»⁸.

Данные изменения позволяют указанным иностранным гражданам самостоятельно обеспечивать свое пребывание на территории Российской Федерации, а также будут способствовать их социальной адаптации в стране пребывания. Однако существуют разные мнения об эффективности данных изменений.

По данным ФМС России, количество лиц, признанных беженцами или получивших временное убежище на территории Российской Федерации, невелико (около 3,5 тыс. чел.). По состоянию на 1 января 2014 г. зарегистрировано 632 беженца и 2826 лиц, получивших временное убежище. Все они рассредоточены по территории 50 субъектов Российской Федерации, в связи с этим они не могут составить конкуренцию российским гражданам на рынке труда, считают разработчики инициативы⁹.

По мнению Н. Волгина «Для самих беженцев это, конечно, огромный плюс – не надо получать никакие разрешения, приходи и спокойно работай. Что касается российских работников, то для них я все-таки вижу небольшую угрозу. Только представьте, сегодня в России без работы сидят более четырех миллионов мужчин и женщин. При этом зарегистрировано в системе лишь более миллиона. Это очень много. С этой точки зрения я всегда говорю, что приоритет должен оставаться за россиянами. Если же гражданину нашей страны вакансия не подошла или просто не нашлось желающих, то тогда это место можно предложить приезжим из других

⁸ Официальный интернет-портал правовой информации [Эл. ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?101107> (дата обр. 30 июня 2014 г.)

⁹ Официальный сайт Информационного телеграфного агентства России ИТАР-ТАСС [Эл. ресурс]. URL: <http://itar-tass.com/obschestvo/1139274> (дата обр. 30 июня 2014 г.)

стран, в том числе и беженцами. Равных условий в этой ситуации быть не должно»¹⁰.

В силу продолжающейся нестабильной ситуации на Украине в России в приграничных районах с Луганской и с Донецкой областями растёт количество беженцев из Украины. В связи с этим возникает вопрос: Можно ли им найти работу на территории РФ? Те граждане, которые получили статус беженцев, политическое или временное убежище в Российской Федерации, могут найти работу без специального разрешения, за исключением только тех должностей и профессий, где не допускается работа иностранных граждан.

Что касается права на получение содействия в направлении на профессиональное обучение, то в сфере правового регулирования данного вопроса ранее можно было констатировать некоторую несогласованность нормативно-правовых актов. Право беженцев на получение содействия в направлении на профессиональное обучение, установленное Федеральным законом «О беженцах», не находило законодательной поддержки в другом правовом акте – Федеральном законе «Об образовании». Согласно Закону Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 №242-ФЗ «Об образовании» (утратил силу)¹¹, обучение, подготовка и повышение квалификации иностранных граждан в образовательных учреждениях РФ осуществлялась по прямым договорам, заключаемым образовательными учреждениями, ассоциациями, органами, осуществляющими управление в сфере образования, иными юридическими лицами, а также физическими лицами в соответствии с международными договорами РФ и собственно о льготах беженцам в Законе «Об образовании» ничего не говорилось.

Согласно ст. 78 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 28.06.2014 г.) «Об образовании в Российской Федерации» иностранные граждане и лица без гражданства имеют право на получение образования в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и настоящим федеральным законом. Иностранцы обладают равными с гражданами Российской Федерации правами на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также профессионального обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих,

¹⁰ Официальный сайт Российской газеты [Эл. ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/02/06/bejenci-site-anons.html> (дата обр. 15 июля 2014 г.)

¹¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1797; 2011. № 30 (ч.1). Ст. 4590.

должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования на общедоступной и бесплатной основе. Иностранцы имеют право на получение среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральными законами или установленной Правительством Российской Федерации квотой на образование иностранных граждан в Российской Федерации, а также за счет средств физических лиц и юридических лиц в соответствии с договорами об оказании платных образовательных услуг¹².

Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.10.2013 № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» установлена ежегодная квота на образование в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе соотечественников, проживающих за рубежом, получаемое в образовательных организациях по образовательным программам среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, которая не должна превышать 15 тыс. человек¹³.

В силу ст. 18 и 19 Конвенции о статусе беженцев в отношении осуществления предпринимательской деятельности, договаривающиеся государства будут предоставлять беженцам такое или более благоприятное правовое положение, чем то, которым пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах.

Согласно ст. 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом, экономической деятельности. Не являются исключением и беженцы, как особая категория населения.

Беженцы пользуются правами граждан РФ в сфере трудовых отношений, если иное не предусмотрено законодательством РФ и международными договорами РФ. На них распространяются и определенные

¹² СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7538; СЗ РФ 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3388.

¹³ КонсультантПлюс [Эл. ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152929/#p11

ограничения, установленные российским законодательством¹⁴. В соответствии с Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» иностранный гражданин не имеет права находиться на муниципальной службе. Что касается вопроса об отношении иностранных граждан к государственной службе, то точного ответа на данный вопрос нет, и в законе не содержится положений, касающихся трудовой деятельности беженцев и ее оформления¹⁵.

На основе анализа российского законодательства, регулирующего статус беженцев можно сделать вывод о том, что гарантии по реализации ими права на труд соответствуют общепризнанным нормам международного права, и в частности, рассматриваемой нами Конвенции о статусе беженцев.

Официальная статистика показывает, что сотни тысяч людей покидают свои дома и страны, где они постоянно проживают, для того чтобы спасти себя и свои семьи от проблем, которые связаны с вооруженными конфликтами, например ситуация в Украине, религиозными гонениями, а также различными актами дискриминации.

Существование категории беженцев и вынужденных переселенцев влечет определенные правовые последствия для любого государства, в том числе обязанности органов государственной власти и должностных лиц по реализации прав мигрантов и ответственность по защите указанной выше категории.

Список литературы

1. Анненкова В.Г. Конституционно-правовые вопросы реализации политики государственного единства в Российской Федерации // Конституционное развитие России: межвуз. сб. науч. ст. Вып. 13. – Саратов, 2013. – С. 163.
2. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1993. – № 12. – Ст. 425; СЗ РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3477.
3. Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1991. – № 18. – Ст. 566; 2011. – № 29. – Ст. 4296; СЗ РФ. – 2013. – № 27. – Ст. 3477.
4. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 30. – Ст. 1797; 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4590.
5. Заметина Т.В. Федерализм в системе конституционного строя России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2010. – С. 42.

¹⁴ Скачкова Г.С. Труд иностранцев в России: правовое регулирование. М., 2006. С. 54.

¹⁵ Официальный интернет-портал правовой информации [Эл. ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обр. 26 июня 2014 г.)

6. Официальный интернет-портал правовой информации [Эл. ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обр. 30 июня 2014 г.)
7. Официальный интернет-портал правовой информации [Эл. ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru:8080/page.aspx?101107> (дата обр. 30 июня 2014 г.)
8. Официальный интернет-портал правовой информации [Эл. ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обр. 26 июня 2014 г.)
9. Официальный сайт Информационного телеграфного агентства России ИТАР-ТАСС [Эл. ресурс]. URL: <http://itar-tass.com/obschestvo/1139274> (дата обр. 30 июня 2014 г.)
10. Официальный сайт ООН [Эл. ресурс]. URL: <http://www.un.org/ru>. (дата обр. 26 июня 2014 г.)
11. Официальный сайт Российской газеты [Эл. ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/02/06/bejenci-site-anons.html> (дата обр. 26 июня 2014 г.)
12. СЗ РФ. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7538; СЗ РФ. – 2014. – № 26 (ч. 1). – Ст. 3388.
13. СЗ РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.
14. Скачкова Г.С. Труд иностранцев в России: правовое регулирование. – М., 2006. – С. 54.
15. СПС Консультант Плюс [Эл. ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152929/#p11

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

УДК 347.457

Л. И. Алиева

К вопросу об основах административно-правового регулирования общественных отношений в области эмиссии ценных бумаг*

В статье исследованы вопросы правового регулирования финансовых рынков: история и современное состояние. Рассматриваются проблемы правового регулирования общественных отношений в области финансовых рынков и эмиссионных отношений, в частности.

The article deals with the issues of legal regulation of financial markets: history and current status. Discusses the problems of legal regulation of public relations in the field of financial markets and emission relations, in particular.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование эмиссионных отношений; государственное управление в области эмиссии; рынок ценных бумаг.

Key words: administrative and legal regulation of emission relations; public administration in emissions; the securities market.

Вопросы правового регулирования финансовых рынков в целом являются предметом достаточно острых научных дискуссий, базируясь на исследованиях административно-правового регулирования рынка ценных бумаг, которое в достаточном объеме закрепляет «вопросы лицензирования профессиональных участников рынка ценных бумаг, регистрации выпусков ценных бумаг, аттестации специалистов, осуществления контроля за участниками рынка, применения административной ответственности»¹.

© Алиева Л. И., 2014

* Следует обратить внимание, что можно выделить два вида эмиссии – денежная эмиссия и эмиссия ценных бумаг. Именно последняя будет являться объектом настоящего исследования.

¹ Синюгин В.Ю. Административно-правовое регулирование в области рынка ценных бумаг: дис. ...канд. юрид. наук. Омск, 1998. С. 20.

При этом в работах большинства авторов наличествует мнение о необходимости детального правового регулирования общественных отношений в области финансовых рынков и эмиссионных отношений, в частности. Так, Г.В. Петрова указывает, что направления совершенствования законодательства о фондовом рынке должны иметь в своей основе определенные основные параметры функционирования рынка ценных бумаг и роль государства на этом рынке. При этом не менее важно создать эффективную систему регулирования рынка ценных бумаг и определить функции и границы участия государства на фондовом рынке².

Вербицкая Н.А. пишет, что «рынок ценных бумаг может эффективно выполнять свои функции только при условии регулирования государством деятельности эмитентов и инвесторов»³.

Не подвергается сомнению тот факт, что любые общественные отношения, явления и ситуации, возникающие в процессе функционирования государства и социума, требуют адекватного регулирования в целях их эффективного развития. При этом такое регулирование должно носить комплексный характер.

Так, эмиссионные отношения получают должное развитие, удовлетворяющее потребностям отечественной экономики и стремлениям к интеграции в мировое сообщество, при применении экономических, политических, информационных и правовых мер регулирования. Более того, мерам правового регулирования отдается первостепенное значение, поскольку усиление стабилизационного влияния государства на группу эмиссионных отношений позволит воедино соединить интересы частного и публичного характера, достигнуть их баланса.

Проводя исследование современного состояния правового регулирования рынка ценных бумаг, считаем необходимым обратиться к истории его становления, которую условно можно подразделить на несколько этапов.

Одной из первых попыток правового регулирования обращения ценных бумаг стало принятие Советом Министров СССР постановления от 15 октября 1988 г. № 1195 «О выпуске предприятиями и организациями ценных бумаг». Начиная с 1990 г., было принято сразу несколько значимых нормативных актов, направленных на регулирование отношений в сфере рынка ценных бумаг, среди них:

– О собственности в РСФСР: закон РСФСР от 24.12.1990 г. № 443-1;

² См.: Петрова Г.В. Финансовое право: учеб. М., 2008. С. 192–193.

³ Вербицкая Н.А. Объект злоупотреблений при эмиссии ценных бумаг // Вестн. КрасГАУ. 2006. № 11. С. 444.

–О предприятиях и предпринимательской деятельности: закон РСФСР от 25.12.1990 г. № 445-1;

–Об утверждении Положения об акционерных обществах и обществах с ограниченной ответственностью и Положения о ценных бумагах: постановление Совета Министров СССР от 19 июня 1990 г. № 590;

–Об утверждении Положения об акционерных обществах: постановление Правительства РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 601;

–Об утверждении Положения о выпуске и обращении ценных бумаг и фондовых биржах в РСФСР: постановление Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 78 и др.

Проводимая в этот период массовая приватизация государственных предприятий повлекла за собой создание значительного количества акционерных обществ открытого типа и, как следствие, потребовала создания соответствующей правовой базы, а именно:

–Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий: указ Президента РФ от 29 янв. 1992 г. № 66;

–Об организационных мерах по преобразованию государственных предприятий, добровольных объединений государственных предприятий в акционерные общества: указ Президента РФ от 1 июля 1992 г. № 721;

–О введении в действие системы приватизационных чеков в Российской Федерации: указ Президента РФ от 14 авг. 1992 г. № 914;

–О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: указ Президента РФ от 24 дек. 1993 г. № 2284;

–О мерах по организации рынка ценных бумаг в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий: указ Президента РФ от 7 окт. 1992 г. № 1186.

Таким образом, первые акты регулирования рынка ценных бумаг в большинстве своем были направлены на установление правового режима акций.

Этот же период характеризуется значительными преобразованиями на рынке государственных ценных бумаг, которые повлекли за собой принятие следующих нормативных правовых актов:

– О государственном внутреннем долге Российской Федерации: закон РФ 1992 г.;

– О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций: постановление Совета Министров - Правительства РФ от 8 февр. 1993 г. № 107;

– О выпуске государственных краткосрочных бескупонных облигаций: постановление Верховного Совета РФ от 19 февр. 1993 г. № 4526-1;

– О продаже золота путем выпуска золотых сертификатов 1993 года: постановление Правительства РФ от 25 сент. 1993 г. № 980 и др.

Одновременно происходит активизация вексельного обращения, что потребовало принятия соответствующих нормативных актов, среди которых можно назвать:

– О применении векселя в хозяйственном обороте РСФСР: постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 июня 1991 г.;

– Об улучшении расчетов в хозяйстве и повышении ответственности за их своевременное проведение: указ Президента РФ от 19 окт. 1993 г. № 1662;

– О дополнительных мерах по нормализации расчетов и укреплению платежной дисциплины в народном хозяйстве: указ Президента от 23 мая 1994 г. № 1005.

Вступление в силу части первой Гражданского кодекса РФ, в которой впервые было дано определение ценных бумаг и установлен их правовой режим, а также Федерального закона «Об акционерных обществах» в 1994–1995 гг. условно можно считать окончанием первого этапа развития правового регулирования рынка ценных бумаг.

Второй этап развития правового регулирования рынка ценных бумаг связан с вступлением 25.04.1996 г. в силу Федерального закона «О рынке ценных бумаг». В нем были закреплены следующие виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг: брокерская; дилерская; по управлению ценными бумагами; депозитарная; по ведению реестра владельцев ценных бумаг; по организации торговли на рынке ценных бумаг. Даны определения основных терминов.

Вторая часть Гражданского кодекса РФ, вступившая в силу 01.03.1996 г., закрепила несколько новых видов ценных бумаг. Позднее был принят целый массив федеральных законов, составляющих основу правового регулирования рынка:

– О переводном и простом векселе от 11.03.1997 г. № 48-ФЗ;

– О негосударственных пенсионных фондах от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ;

– Об ипотеке (залоге недвижимости) от 16.07.1998 г. № 102-ФЗ;

- Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг от 29.07.1998 г. № 136-ФЗ;
- Об инвестиционных фондах от 29.11.2001 г. № 156-ФЗ;
- Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации от 24.07.2002 г. № 111-ФЗ;
- Об ипотечных ценных бумагах от 11.11.2003 г. № 152-ФЗ и др.

Таким образом, принимая во внимание вышеизложенное, следует сделать вывод о растущем с каждым годом количестве нормативных правовых актов, призванных осуществлять регулирование в сфере рынка ценных бумаг. Однако необходимо отметить, что законодательство, регулирующее финансовый рынок в Российской Федерации, остается противоречивым, поскольку формировалось без должной концептуальной основы, что создает предпосылки его нарушения и ухудшает инвестиционный климат в государстве.

Принципиально важно отметить, что весь административно-правовой массив, регулирующий эмиссионные отношения, следует поделить на две большие группы. Одна из групп будет носить специальный характер, где действие нормативных правовых актов, ее составляющих, во всей своей полноте направлено на их регулирование, вторая – частный характер, регулирующая эмиссионные отношения лишь в определенной своей части.

Современная административно-правовая регламентация эмиссионных отношений базируется на системе правовых источников, регулирующих отдельные вопросы государственного управления в указанной области.

Первоочередные идеи административно-правового регулирования эмиссионных отношений заложены в Конституции Российской Федерации. Так, в ст. 8 Основного закона Российской Федерации определены конституционные основы единства экономического пространства, свободного перемещения финансовых средств, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности, что в полном объеме распространяется на систему имеющихся в государстве эмиссионных отношений.

Как отмечают В.Г. Анненкова и Т.В. Заметина, Российская Федерация выступает как единое экономическое пространство, в котором применяются единые правила хозяйственного оборота и деятельности⁴. Согласно

⁴ Анненкова В.Г., Заметина Т.В. Конституционное право России: курс лекций. Энгельс, 2013. С. 82.

ст. 71 Конституции России вопросы финансового регулирования, в число которых, несомненно, входят эмиссионные отношения, относятся к предметам исключительного ведения Российской Федерации. Более того, федеральные законы по указанному вопросу подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации.

Далее к правовым основам следует отнести Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», который является базовым документом для функционирования финансового рынка в целом и эмиссионных отношений в частности.

Так, указанный нормативный правовой акт закрепляет основы государственного управления в области эмиссии:

- государственное регулирование эмиссии ценных бумаг в соответствии со ст. 20 указанного закона;
- лицензирование деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг (ст. 39 указанного закона) и т. д.

Особую значимость в регулировании эмиссионных отношений имеет Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг».

Статья 5 Закона № 46-ФЗ определила ряд ограничений, связанных с эмиссией и обращением ценных бумаг. К ним относятся, к примеру, запрещение публичного размещения и публичного обращения, рекламы ценных бумаг, предназначенных для квалифицированных инвесторов, ценных бумаг, публичное размещение и публичное обращение которых запрещено или не предусмотрено законодательством Российской Федерации, а также документов, удостоверяющих денежные и иные обязательства, но при этом не являющихся ценными бумагами в соответствии с законодательством Российской Федерации; также предусматривается ограничение эмиссии облигаций и иных эмиссионных ценных бумаг некоммерческими организациями.

Еще одним источником административно-правового регулирования общественных отношений в области эмиссии является Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», целью которого является нормативно-правовое регулирование особенностей эмиссии и обращения указанных ценных бумаг. При этом цель рассматриваемого акта в самом законе не закреплена.

Наиболее значимым, в силу своего оперативного характера, видится Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ (ред. от 28 декабря

2013 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий Федеральной службы по финансовым рынкам России в области управления финансовыми рынками», в том числе эмиссионными отношениями.

Группу общих нормативных правовых актов, лишь в отдельных положениях содержащих административно-правовое регулирование, составляют следующие федеральные законы:

- О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ;
- О банках и банковской деятельности от 2 дек. 1990 г. № 395-1;
- Об акционерных обществах от 26 дек. 2005 г. № 208-ФЗ.

Обширный план мероприятий по совершенствованию правового регулирования рынка ценных бумаг предусмотрен в Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р⁵. Однако первостепенной видится проблема обеспечения действенных правовых механизмов защиты прав собственности. По мнению А.В. Габова, «до сих пор в рамках юридических механизмов не найдены способы защиты от отъема собственности (так называемого рейдерства), неэтичного поведения как эмитентов, так и инвесторов (гринмейл). До сих пор имеют место случаи хищения ценных бумаг со счетов акционеров, а пострадавшие лица (к которым можно относить не только собственников бумаг, но и их последующих добросовестных приобретателей) не могут защитить свои права, не созданы компенсационные механизмы, до сих пор не решена проблема “финансовых пирамид”, в зачаточном состоянии находится система централизованных расчетов и клиринга и т. д.»⁶.

В качестве одной из основных проблем административно-правового регулирования эмиссионных отношений в Российской Федерации, несомненно, негативно сказывающейся на инвестиционном климате в государстве, можно признать динамичность, высокую «подвижность» соответствующего законодательства. При этом ученые констатируют, что «система отношений публично-правового характера не будет, очевидно, уже никогда хоть сколько-нибудь стабильной – настолько велика динамика

⁵ СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 423.

⁶ Габов А.В. Ценные бумаги: вопросы теории и правового регулирования рынка. М.: Статут, 2011. С. 2.

финансовых отношений в современный период, настолько непредсказуемо изменение роли государства в регулировании экономической сферы»⁷.

Еще одной проблемой правового регулирования рынка ценных бумаг А.Я. Курбатов называет копирование в российское законодательство американских подходов и терминов без всякой имплементации в правовое поле Российской Федерации⁸.

Следует отметить динамику в развитии правовых основ регулирования рынка ценных бумаг в целом и эмиссионных отношений в частности. Более того, ученые высказывают мнение о необходимости принятия единого кодифицированного акта, основной целью которого будет являться правовое регулирование рынка ценных бумаг⁹.

Данная научная позиция заслуживает всесторонней поддержки и приобретает особую актуальность в свете становления в Российской Федерации института финансового мегарегулятора. Функции последнего возложены на Центральный банк Российской Федерации, отдельные структурные подразделения которого выполняют функции по управлению эмиссионными отношениями (контрольно-надзорные, разрешительные и т. д.). Аккумуляция в руках одного органа столь широкого спектра полномочий предопределяет формирование единого нормативного правового акта, нормы которого будут комплексно регулировать общественные отношения в области эмиссии.

Принципиально важно направить значительные усилия на создание гармонизированного нормативного правового акта, исключив тем самым эпизодическое и недостаточное регулирование финансовых рынков. Представляется необходимой замена применяемого сейчас фрагментарного подхода к правовому обеспечению комплексной системой регулирования, которая обеспечит функционирование открытых и безопасных финансовых рынков, современный и адекватный комплекс контрольно-надзорных мероприятий и т. п.

Решение проблемы универсального административно-правового регулирования эмиссионных отношений является одной из первоочередных задач российской науки права в целом.

⁷ Кошель Д.Е. Публично-правовые аспекты операций на финансовом рынке // Вестн. Омского ун-та. Сер. Право. 2009. № 4 (21). С. 104.

⁸ Сергеев В.В. Законодательное обеспечение рынка ценных бумаг в условиях модернизации российской экономики (с заседаниями Комиссии по законодательству в сфере деятельности кредитных организаций и финансовых рынков Ассоциации юристов России) // Банковское право. 2011. № 4.

⁹ См.: Сергеев В.В. Указ. соч.

Таким образом, основы административно-правового регулирования общественных отношений в области эмиссии представляют собой сложную взаимообусловленную систему со связанными между собой ее структурными элементами правовых источников разноуровневого характера.

Список литературы

1. Анненкова В.Г., Заметина Т.В. Конституционное право России: курс лекций. – Энгельс, 2013. – 300 с.
2. Вербицкая Н.А. Объект злоупотреблений при эмиссии ценных бумаг // Вестн. КрасГАУ. – 2006. – № 11. – С. 444.
3. Габов А.В. Ценные бумаги: вопросы теории и правового регулирования рынка. – М.: Статут, 2011. – 1104 с.
4. Кошель Д.Е. Публично-правовые аспекты операций на финансовом рынке // Вестн. Омского ун-та. Сер. Право. 2009. – № 4 (21). – С. 104.
5. Петрова Г.В. Финансовое право: учеб. – М., 2008.
6. Сергеев В.В. Законодательное обеспечение рынка ценных бумаг в условиях модернизации российской экономики (с заседаниями Комиссии по законодательству в сфере деятельности кредитных организаций и финансовых рынков Ассоциации юристов России) // Банковское право. – 2011. – № 4.
7. Синюгин В.Ю. Административно-правовое регулирование в области рынка ценных бумаг: дис. ...канд. юрид. наук. – Омск, 1998.

**Меры административного предупреждения нарушений
общественного порядка и общественной безопасности
при проведении публичных мероприятий**

В статье идёт речь о сущности и классификации мер административного предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, а также об их месте в системе мер административного принуждения и законодательстве, в котором они урегулированы.

The article refers to the entity and classification of administrative measures for the prevention of violations of public order and public safety during public events and also about their place in the system of administrative coercive measures and legislation in which they settled.

Ключевые слова: административное принуждение, административно-предупредительные меры, контрольно-предупредительные меры, принуждение в силу государственной необходимости, органы исполнительной власти.

Key words: administrative enforcement, administrative and preventive measures, control and preventive measures, coercion because of public necessity, the Executive authorities.

В науке административного права продолжительное время идёт дискуссия относительно понятия, содержания и классификации мер административного принуждения и, в частности, правовой природы административно-предупредительных мер.

Большинство авторов безоговорочно относит меры административного предупреждения к мерам административного принуждения. В частности, И.В. Максимов, классифицируя меры административно-принудительные меры в зависимости от их предметно-целевого назначения, выделяет меры карательного назначения (административные наказания), пресекательно-обеспечительного (меры административного пресечения и обеспечения производства по делам об административных

правонарушениях), реабилитационного (административно-восстановительные меры) и превентивного назначения (административно-предупредительные меры) [7, с. 37].

В.М. Манохин в настоящее время к числу мер административного принуждения относит меры административной ответственности, а также различного рода обеспечительные меры, которые делятся на две группы: 1) меры обеспечения и охраны порядка и безопасности и 2) меры, обеспечивающие привлечение к административной ответственности. В первую группу им включены те меры, которые применяются при отсутствии правонарушений со стороны тех, кто им подвергается. По своей сути они являются предупредительными и охватывают административно-принудительные меры, применяемые в силу государственных нужд, а также контрольно-предупредительные меры. Во вторую группу мер им включены многочисленные меры административного принуждения, применяемые в связи с совершением правонарушений: меры административного пресечения и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях [8, с. 99–101].

В значительной мере схожей позиции придерживается А.Ю. Соколов, выделяя в числе административно-принудительных мер, связанных с правонарушением, ещё и административно-восстановительные меры [15, с. 12].

Иные авторы, принципиально не исключая меры предупредительного характера из числа мер административного принуждения, существенно ограничивают их спектр. Так, Д.Н. Бахрах по признаку непосредственной цели, ради достижения которой используются средства административно-правового принуждения, выделяет меры предупреждения, пресечения, наказания и восстановительные меры. В то же время названный автор отрицает возможность отнесения к мерам административного принуждения предупредительного характера многочисленных дополнительных ограничений и обязанностей, устанавливаемых органами государственной или муниципальной власти в целях обеспечения общественного порядка, полагая, что предупредительные меры административного принуждения могут применяться только в исключительных случаях при наличии высокой степени угрозы безопасности (например, в условиях чрезвычайных обстоятельств) [3, с. 383–384].

А.Б. Агапов, рассматривая административное принуждение как публично-властную деятельность должностного лица государственного органа, налагающего на различных субъектов имущественные и иные ограничения, выделяет в его структуре меры должностного принуждения,

административные санкции (не связанные с применением мер административной ответственности) и административные наказания. Как видно, административно-предупредительные меры не выделяются данным автором в качестве самостоятельной группы, однако раскрывая содержание мер должностного принуждения, А.Б. Агапов называет многочисленные меры, применяемые должностными лицами органов государственной исполнительной власти в сфере реализации государственного контроля и надзора, в числе которых имеются и те, что традиционно рассматриваются в качестве контрольно-предупредительных (проведение всевозможных контрольных проверок) [1, с. 388–390].

Таким образом, административно-предупредительные меры так или иначе названными авторами и другими учёными-административистами отнесены к категории административно-принудительных мер. Их властно-принудительный характер обуславливается присущим любому виду социального принуждения свойством властвующего субъекта оказывать определяющее воздействие на деятельность или поведение подвластного помимо его воли.

Названная разновидность мер административного принуждения не носит однородный характер, поскольку основания их применения могут существенно различаться. Поэтому представляется обоснованной позиция тех учёных-административистов, которые подразделяют их на две группы: меры, применяемые в силу государственных и общественных нужд и контрольно-предупредительные меры.

В структуре принудительных мер предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности при проведении публичных мероприятий также следует выделить обе их разновидности.

Меры административного предупреждения, применяемые в силу государственных или общественных нужд, осуществляются должностными лицами уполномоченных органов в целях преодоления каких-либо препятствующих нормальной жизнедеятельности общества экстраординарных обстоятельств [5, с. 153].

Указанные меры представлены в законодательстве, в котором установлены правила обеспечения жизнедеятельности территорий в условиях особых административно-правовых режимов. Применительно к таким режимам следует говорить о наличии особого порядка функционирования субъектов административного права, направленного на восстановление порядка жизнедеятельности государства, преодоление чрезвычайных ситуаций и предупреждение правонарушений в соответствующей сфере

государственного управления [2, с. 363]. В первую очередь речь идёт о мерах, закреплённых в законодательстве о чрезвычайном положении и военном положении.

В соответствии с п. «е» ст. 11 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [14] в контексте рассматриваемой тематики предусматривается возможность применения в альтернативе двух видов предупредительных мер: а) полный запрет на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования либо б) введение ограничения на их проведение. Аналогичный вариант правоограничений применительно к режиму военного положения предусмотрен законодателем в п. 9 ч. 2 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [9].

Безусловно, применение таких мер ограничивает конституционное право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование [6, ст. 31]. Вместе с тем согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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. В данной ситуации обоснованность применения указанных мер не вызывает сомнения, поскольку проведение публичных мероприятий в условиях чрезвычайного или военного положения способно существенным образом дестабилизировать политическую обстановку, спровоцировать массовые беспорядки, вызвать угрозу для жизни и здоровья людей в местах их массового скопления, создавая тем самым почву для подрыва общественной безопасности.

Ещё одним административно-правовым режимом, в ходе которого может быть затронуто ограничениями право граждан на проведение публичных мероприятий, является режим контртеррористической операции. В ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [12] приведён перечень мер и временных правоограничений, осуществляемых на территории, в пределах которой введён правовой режим контртеррористической операции. Среди них нет мер, прямо предписывающих организатору прекратить проведение публичного мероприятия, а участникам – оставить место его проведения. Однако предусматривается возможность удаления физических лиц с отдельных участков местности, а также ограничение движения пешеходов на улицах,

отдельных участках местности безотносительно к тому, при каких обстоятельствах они находились в соответствующих общественных местах. Тем самым, в случае проведения публичного мероприятия на территории, в пределах которой введён режим контртеррористической операции, фактически оно может быть принудительно прекращено в целях обеспечения безопасности граждан, в нём участвующих.

Контрольно-предупредительные меры в отличие от рассмотренной группы административно-предупредительных мер применяются в отсутствие каких-либо мешающих нормальной жизнедеятельности общества экстраординарных обстоятельств. Целью их осуществления является профилактика тех или иных вредных либо опасных для общества и государства ситуаций, предупреждение совершения возможных противоправных деяний [4, с. 202].

Данная группа мер является ненамного более многочисленной, нежели предыдущая, однако часто применяемой в практической деятельности органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

Эти меры, во-первых, установлены в ч. 2 и 3 ст. 12 Федерального закона от 19 июня 2004 г. 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [13], где предусмотрены такие полномочия названных органов, как вынесение предупреждения о том, что организатор и иные участники публичного мероприятия при его проведении могут быть привлечены к ответственности в установленном порядке, а также отказ в согласовании проведения публичного мероприятия. Административно-принудительный характер предупреждения состоит в психологическом воздействии на волевую сферу деятельности контролируемых субъектов с целью побуждения их к отказу от возможных противоправных деяний, если таковые ими были запланированы.

Отказ в согласовании публичного мероприятия также следует рассматривать в качестве принудительной меры психологического воздействия, поскольку он равнозначен запрету на его проведение, несмотря на декларируемый законодателем уведомительный порядок его организации. Фактическими основаниями применения данной меры являются подача уведомления о его проведении лицом, которое не вправе быть организатором публичного мероприятия, либо указание в уведомлении в качестве места проведения митинга, собрания, демонстрации, шествия или пикетирования территории, на которой проведение данных мероприятий запрещается.

В первом случае законодатель, учитывая большую вероятность нарушений общественного порядка и общественной безопасности в условиях массового скопления людей, ограничивает доступ к организации публичного мероприятия субъектам, которые уже зарекомендовали с себя с отрицательной стороны, либо гражданам, не способным в силу особенностей волевой сферы (недееспособные, ограниченно дееспособные) на должном уровне безопасности организовать его проведение.

Во втором случае отказ в согласовании места проведения публичного мероприятия обусловлен выбором территории, на которой предполагается его организация, если такой выбор обуславливает возникновение угрозы жизни и здоровью людей (места сосредоточения опасных производственных объектов, высоковольтные линии), нарушение нормального режима функционирования транспортных систем либо воспрепятствование работе органов государственной власти.

Аналогичные меры административного принуждения вправе применять Президент РФ, но только в тех случаях, когда согласование проведения публичного мероприятия касается таких мест, как территория Московского Кремля, здания, строения и сооружения, расположенные на его территории, на Красной площади, на площади Васильевский спуск и в Александровском саду [11, п. 1].

Разрешительный порядок проведения публичных мероприятий предусмотрен в законодательстве о государственной границе, в котором пограничным органам ФСБ России предоставлено право выдавать разрешения на проведение публичных мероприятий в пограничной зоне в пределах пятикилометровой полосы [10, ст. 16 и 18]. Все меры контрольно-разрешительной системы традиционно относятся к контрольно-предупредительным мерам административного принуждения, поскольку вынуждают лицо отказаться от осуществления определённой деятельности в случае отказа в выдаче соответствующего разрешения.

В целом все меры административного предупреждения, применяемые в целях обеспечения режима проведения публичных мероприятий, можно классифицировать и по иным основаниям.

В зависимости от субъекта применения они делятся на применяемые: 1) Президентом РФ; 2) должностными лицами органов исполнительной власти; 3) должностными лицами органов местного самоуправления; 4) судьями.

Что касается первых трёх видов субъектов, то примеры применения ими административно-предупредительных мер были приведены выше. Судьи же уполномочены применять лишь одну контрольно-

предупредительную меру – устное замечание. Она предусмотрена в ст. 2.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях и применяется в случае малозначительности деяния, являясь исключительно профилактической мерой, не связанной с реализацией административной ответственности и не влекущей состояние административной наказанности [7, с. 269].

В зависимости от стадии организации и проведения публичного мероприятия среди них можно выделить: 1) применяемые до проведения публичного мероприятия; 2) во время публичного мероприятия; 3) после его проведения.

В первом случае нормативные предписания ещё до применения их субъектами государственной власти или местного самоуправления оказывают предупредительное воздействие на возможных организаторов публичного мероприятия, побуждая их отказаться от направления уведомления о его проведении при наличии описанных выше условий, а в случае подачи такого уведомления они неизбежно получают отказ.

Во время проведения мероприятия административно-предупредительные меры могут применяться только к законопослушным гражданам при отсутствии в их действиях состава правонарушения. Речь идёт о случаях возможного удаления участников публичного мероприятия с территории, на которой введён режим контртеррористической операции, либо запрета на прохождение на данную территорию. После проведения публичного мероприятия административно-предупредительные меры, как правило, не применяются, за исключением устного замечания при освобождении от административной ответственности.

Классификация мер административного предупреждения нарушений общественного порядка и общественной безопасности нами была рассмотрена в целях систематизации информации по ним в условиях разрозненного правового регулирования применения данной группы мер, что может способствовать в дальнейшем упорядочению законодательства и облегчению реализации соответствующих норм.

Список литературы

1. Агапов А.Б. Административное право: учеб. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Дашков и К, 2005. – 984 с.
2. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – М.: Норма, 2008. – 992 с.

3. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – 528 с.
4. Конин Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций. – М.: Юрист, 2004. – 560 с.
5. Конин Н.М., Маторина Е.И. Административное право: учеб. для бакалавров. – М.: Юрайт, 2014. – 574 с.
6. Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.) // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
7. Максимов И.В. Административные наказания. – М.: Норма, 2009. – 464 с.
8. Манохин В.М. Административное право России: учеб. – Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010. – 272 с.
9. О военном положении: федер. конституционный закон от 30 янв. 2002 г. № 1-ФКЗ // СЗРФ. – 2002. – № 5. – Ст. 375.
10. О Государственной границе Российской Федерации: закон РФ от 1 апр. 1993 г. № 4730-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 17. – Ст. 594.
11. О мерах по сохранению Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль»: указ Президента РФ от 29 июля 1992 г. № 806 // СЗРФ. – 1996. – № 52. – Ст. 5915.
12. О противодействии терроризму: федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ // СЗРФ. – 2006. – № 11. – Ст. 1146.
13. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федер. закон от 19 июня 2004 г. 54-ФЗ // СЗРФ. – 2004. – № 25. – Ст. 2485.
14. О чрезвычайном положении: федер. конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // СЗРФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.
15. Соколов А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации: учеб. пособие. – Саратов: Изд-во СГЮА, 2013. – 164 с.

**Исполнение обязанности по уплате
таможенных платежей: теоретико-правовые аспекты**

В статье рассматриваются вопросы, связанные с исполнением обязанности по уплате таможенных платежей. Проанализирован опыт Европейского экономического сообщества относительно порядка добровольной уплаты таможенных платежей. Особое внимание уделено порядку принудительного взыскания таможенных платежей.

The article deals with the problems associated with the performance of the obligation to pay customs duties. The experience of the European Communities with respect to the order of voluntary payment of customs duties is analyzed. Particular attention is given to the order of enforcement of customs duties.

Ключевые слова: исполнение обязанности, таможенный платеж, добровольный порядок, принудительное взыскание, принципы, таможенное обложение.

Key words: performance of duties, customs fees, voluntary order, the enforcement, principles, customs taxation.

Таможенные платежи в настоящее время остаются одним из важных источников пополнения государственной казны. «При этом повышение собираемости таможенных платежей находится в прямой зависимости от объемов внешнеторговой деятельности и от уровня эффективности применяемых правовых средств, гарантирующих своевременное и полное поступление таможенных платежей в казну государства»¹. В таможенное обложение входит: исчисление таможенных платежей; уплата таможенных платежей и взимание (в том числе принудительное взыскание) таможенных платежей.

Исполнение обязанности по уплате таможенных платежей включает в себя такие юридически значимые действия, как действия по добровольной уплате таможенных платежей участниками

© Литвинова Ю. М., 2014

¹ Коваленко Е.П. Правовое регулирование обеспечения уплаты таможенных платежей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. С. 3.

внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД), а также принудительное взыскание таможенных платежей таможенными органами в случае неисполнения возложенной на участников ВЭД обязанности.

На всех стадиях таможенного обложения (в том числе как добровольной уплаты таможенных платежей, так и их принудительного взыскания) применяются принципы взыскания таможенных платежей. Среди них следует отметить следующие: презумпция добросовестности плательщика, дифференцированный подход в таможенном обложении, защита публичных и частных интересов².

Правоотношения, возникающие при добровольном исполнении участниками ВЭД обязанности по уплате таможенных платежей, являются сложным юридическим составом, складывающийся из двух последовательных действий: по исчислению таможенных платежей и по их непосредственной уплате.

В соответствии с п. 1 ст. 76 ТК ТС таможенные пошлины, налоги исчисляются плательщиками таможенных пошлин, налогов самостоятельно, за исключением случаев перемещения товаров в международном почтовом отправлении (п. 1 ст. 316 ТК ТС) и выставления требования таможенным органом (ст. 152 Федерального закона «О таможенном регулировании»).

При взыскании таможенных пошлин, налогов исчисление подлежащих уплате сумм таможенных пошлин, налогов производится таможенным органом государства – члена Таможенного союза, в котором подлежат уплате таможенные пошлины, налоги.

Таким образом, в случае исполнения обязанности по уплате таможенных платежей добровольно плательщик должен самостоятельно исчислить сумму таможенных пошлин, налогов, подлежащую уплате.

Как отмечает О.Ю. Бакаева, обязанностью по исчислению таможенных платежей должны быть наделены таможенные органы. «Именно они от имени государства заинтересованы в полном и своевременном погашении таможенных платежей, а также призваны вести контроль за перечислением их в федеральный бюджет»³. О подобном подходе свидетельствует и анализ зарубежного опыта. В Таможенном

² См.: *Матвиенко Г.В.* Принципы установления и взимания таможенных платежей: соотношение частных и публичных интересов. Современное таможенное регулирование в условиях функционирования единого экономического пространства: материалы III Междунар. науч.-практ. конф. студ., аспирантов, преподавателей, практ. работников. Саратов, 2012. С. 64.

³ *Бакаева О.Ю.* Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование. М., 2005. С. 93.

кодексе Европейского экономического сообщества установлено, что таможенные органы в течение определенного срока обязаны рассчитать размер таможенных платежей и направить извещение. Плательщик, в свою очередь, обязан уплатить указанную в извещении сумму, в противном случае таможенные органы получают право требовать взыскания платежей⁴. Сумма подлежащих уплате ввозных или вывозных пошлин определяется таможенным органом по месту возникновения таможенной задолженности или по месту, где таможенная задолженность считается возникшей, незамедлительно по получению необходимой для этого информации. Однако таможенные органы могут принять сумму ввозных или вывозных пошлин, подлежащих уплате, определенную декларантом. Должник уведомляется о таможенной задолженности в форме, установленной по месту возникновения таможенной задолженности или по месту, где она считается возникшей (ст. 218 Таможенного кодекса Европейского экономического сообщества⁵).

Действительно, учитывая, что подобное исчисление будет проводиться органами, наиболее компетентными в этом вопросе, подобные меры могли бы уменьшить количество ошибок и неточностей при исчислении таможенных платежей, уменьшить издержки субъектов ВЭД, способствовать повышению эффективности таможенного контроля.

В этой связи видится целесообразным изложение п. 1 ст. 76 ТК ТС в следующей редакции:

«Таможенные пошлины, налоги исчисляются таможенными органами, которые в срок, установленный национальным законодательством государств-членов Таможенного союза, обязаны направить плательщикам таможенных пошлин, налогов извещение об уплате таможенной пошлины, налога. Извещение об уплате таможенной пошлины, налога должно содержать указание на сумму, срок уплаты платежей. В случае неуплаты (неполной уплаты) суммы таможенных платежей, указанных в извещении об уплате таможенной пошлины, налога, таможенные органы принимают меры по принудительному взысканию таможенных пошлин, налогов».

⁴ См.: *Vumte П., Вольфганг Х.-М.* Таможенное право: учеб. / пер. с нем. М., 2000. С. 210.

⁵ Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code (OJ L 302, 19.10.1992, p.1) // URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1411150298171&uri=CELEX:01992R2913-20070101>

Взыскание таможенных платежей представляет собой меру государственного принуждения, применяемую в рамках охранительных таможенно-фискальных правоотношений и обеспечивающую реальное исполнение обязанности уплаты таможенных платежей. Это разворачивающийся во времени и пространстве правоприменительный процесс принудительной реализации таможенного законодательства⁶.

Принудительное взыскание таможенных пошлин, налогов производится с плательщиков таможенных пошлин, налогов либо за счет стоимости товаров, в отношении которых таможенные пошлины, налоги не уплачены.

С юридических лиц и индивидуальных предпринимателей принудительное взыскание таможенных платежей производится за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках, за счет обеспечения уплаты таможенных платежей, за счет неизрасходованных остатков авансовых платежей, денежного залога, излишне уплаченных (взысканных) таможенных платежей и иного имущества плательщика, а также в судебном порядке. Принудительное взыскание таможенных пошлин, налогов с физических лиц, за исключением индивидуальных предпринимателей, производится в судебном порядке, за исключением случая использования в качестве обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов денежного залога (п. 2 ст. 150, п. 3 ст. 154 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Таким образом, законодательно установлены следующие источники, за счет которых может производиться принудительное взыскание таможенных платежей с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

- денежные средства, находящиеся на счетах плательщика в банках;
- обеспечение уплаты таможенных платежей;
- неизрасходованные остатки авансовых платежей,
- денежный залог;
- излишне уплаченные (взысканные) таможенные платежи;
- иное имущество плательщика.

Меры по принудительному взысканию таможенных платежей включают в себя действия таможенных органов, направленные на исполнение обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов, последовательно

⁶ См.: *Сахариленко А.В.* Правовой режим взыскания таможенных платежей с юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 11.

сменяющие друг друга (или выполняемые одновременно в случаях, предусмотренных законом).

1. *Направление требования об уплате таможенных платежей.*

2. *Принятие решения о взыскании денежных средств со счетов плательщика в банках в бесспорном порядке* в пределах сумм таможенных платежей, указанных в требовании об уплате таможенных платежей, и сумм пеней, начисленных на день вынесения такого решения.

3. *Обращение взыскания на обеспечение уплаты таможенных пошлин, налогов.* При использовании денежного залога в качестве обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов обращение взыскания на суммы денежного залога осуществляется без направления требования об уплате таможенных платежей и без взыскания таможенных платежей за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках, если обязанность по уплате таможенных пошлин, налогов возникла в связи с неисполнением обязательства, обеспеченного денежным залогом.

4. *Взыскание таможенных пошлин, налогов за счет товаров, в отношении которых таможенные пошлины, налоги не уплачены.* Данная мера применяется в случае отсутствия денежных средств на счетах плательщика или отсутствия информации о счетах плательщика. Причем взыскание может производиться без направления требования об уплате таможенных платежей в случаях, если предельные сроки хранения товаров, задержанных таможенными органами, истекли либо если плательщик таможенных пошлин, налогов не установлен таможенными органами.

5. *Взыскание таможенных пошлин, налогов за счет неизрасходованных остатков авансовых платежей, денежного залога, излишне уплаченных (взысканных) таможенных платежей* при неисполнении требования об уплате таможенных платежей.

6. *Взыскание таможенных платежей за счет иного имущества плательщика, в том числе за счет наличных денежных средств.* Применяется при неисполнении требования об уплате таможенных платежей и недостаточности или отсутствии денежных средств на счетах плательщика либо отсутствии информации о счетах плательщика.

В рамках Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 г. отмечается, что в настоящее время продолжается реализация пилотного проекта по автоматизированному обмену информацией между таможенными службами государств – членов Европейского союза и российскими таможенными органами. В проекте участвуют 13 стран – членов Европейского союза. Рассматривается новое направление сотруд-

ничества – взаимодействие в области принудительного взыскания в федеральный бюджет задолженности по уплате таможенных платежей с европейских граждан⁷.

Однако право контролирующих органов на бесспорное взыскание денежных средств в юридической литературе рассматривается как весьма дискуссионное. Так, по мнению ряда авторов, установление принудительного порядка взыскания недоимок по налогам и сборам и пеней само по себе не может рассматриваться в качестве объективной необходимости. Бесспорный порядок взыскания недоимки является следствием того, что законодатель исходит из презумпции недобросовестности или некомпетентности налогоплательщиков и заранее предполагает высокий уровень компетентности, добросовестности и беспристрастности работников налоговых органов⁸. В связи с этим упоминается объективная необходимость создания административных или налоговых судов с соответствующей специализацией⁹, или же взыскание таможенных платежей в административном порядке лишь в случае письменного согласия с этим самого плательщика. Иначе такое взыскание должно осуществляться только в порядке судопроизводства¹⁰.

Однако, на наш взгляд, следует согласиться с мнением В.В. Стрельникова, признающего допустимым бесспорное взыскание налога и пени, «поскольку это меры восстановительного (компенсационного) характера, их уплата не ставится в зависимость от наличия состава налогового правонарушения и не связана с наказанием. В частности, отсутствует необходимость доказывать вину лица в несвоевременной уплате налога, учитывать смягчающие и отягчающие обстоятельства и т. д.»¹¹.

Конституционный суд Российской Федерации по данному вопросу сделал следующие выводы. Наделение налогового органа полномочием

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2575-р (в ред. от 15 апр. 2014 г.) «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2013. № 2. Ст. 109; 2014. № 8 (ч. IV). Ст. 2220.

⁸ См.: *Ефимова Л.Г.* Банковские сделки. М.: Контракт, Инфра-М, 2000. С. 136; *Петрова Г.В.* Применение права в налоговых спорах. М., 1996. С. 10–12; *Туник Е.Е.* Налоговая дееспособность некоммерческих организаций // Гражданин и право. 2001. № 9, 10.

⁹ См.: *Туник Е.Е.* Налоговая дееспособность некоммерческих организаций // Гражданин и право. 2001. № 9, 10.

¹⁰ См.: *Шилина Е.В.* Финансово-правовые аспекты взаимодействия банковской системы и таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006.

¹¹ *Стрельников В. В.* Порядок взыскания недоимок, пени, штрафов: история и современность // Арбитражный и гражданский процесс. 2005. № 6. С. 20–25.

действовать властно-обязывающим образом при бесспорном взыскании налоговых платежей правомерно в той степени, в какой такие действия, во-первых, остаются в рамках именно налоговых имущественных отношений, а не приобретают характер гражданско-правовых, административно-правовых или уголовно-правовых санкций, и во-вторых, не отменяют и не умаляют права и свободы человека и гражданина. Таким образом, бесспорный порядок взыскания налоговых платежей при наличии последующего судебного контроля как способа защиты прав юридического лица не противоречит требованиям Конституции Российской Федерации. Сочетание бесспорного и судебного порядков взыскания налоговых платежей обеспечивает права личности и государства в целом, отвечает интересам общества и не противоречит принципам демократического правового социального государства, закрепленным Конституцией Российской Федерации¹².

Кроме того, введение судебного порядка взыскания недоимок по налогам, пеням и штрафам нецелесообразно при сегодняшней загруженности судебных, налоговых и таможенных органов, поскольку подобное новаторство может просто парализовать их деятельность. Однако представляется, что при закреплении обязанности таможенных органов по исчислению таможенных платежей, в перспективе такое нововведение вполне возможно.

Осуществление таможенными органами функций по принудительному взысканию таможенных платежей не лишено проблем практического характера.

В соответствии со ст. 8 Таможенной конвенции о международной перевозке грузов с применением книжки МДП¹³ (далее – Конвенция МДП) гарантийное объединение берет на себя обязательство уплачивать причитающиеся ввозные или вывозные пошлины и сборы, а также любые проценты за просрочку, которые могут причитаться в соответствии с таможенными законами и правилами страны, в которой обнаружено нарушение в связи с операцией МДП. Гарантийное объединение обязуется уплачивать упомянутые выше суммы в порядке солидарной ответственности совместно с лицами, с которых причитаются эти суммы. Каждая Дого-

¹² По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 г. «О федеральных органах налоговой полиции»: постановление Конституционного суда РФ от 17 дек. 1996 г. № 20-П // Рос. газета. 1996. № 247.

¹³ Книжка МДП (TIR Carnet) является единым таможенным документом на протяжении всего маршрута перевозки груза, и подтверждает, что в отношении перевозимых по процедуре МДП товаров существует международная гарантия.

варивающаяся Сторона должна устанавливать максимальный размер сумм, уплаты которых по одной книжке МДП можно требовать от гарантийного объединения.

В настоящее время действует Соглашение между ФТС России и АСМАП (Ассоциация международных автомобильных перевозчиков), срок расторжения которого намечен на 30 ноября 2014 г.¹⁴. В соответствии с указанным Соглашением максимальный размер сумм, уплаты которых по одной книжке МДП можно требовать от гарантийного объединения, составляет 60 000 евро.

Статьей 11 Конвенции МДП установлено, что требование об уплате причитающихся ввозных или вывозных пошлин и сборов, а также любых процентов за просрочку, которые могут причитаться в соответствии с таможенными законами и правилами, препровождается гарантийному объединению не ранее, чем через три месяца со дня уведомления этого объединения об отказе в таможенном оформлении книжки, о ее оформлении с оговоркой или об оформлении, полученном противозаконным или обманным образом, и не позднее, чем через два года, считая с того же самого дня.

Для уплаты требуемых сумм гарантийное объединение располагает трехмесячным сроком, считая с даты направленного ему требования об уплате. Уплаченные суммы будут возвращены объединению, если в течение двух лет, следующих за датой предъявленного ему требования об уплате, таможенным органам будут представлены убедительные доказательства того, что в отношении данной перевозки не произошло никаких нарушений.

Следуя толкованию указанных правовых норм, общий срок взыскания таможенных платежей в данном случае будет составлять шесть месяцев.

Однако ТК ТС предусматривает, что решение о беспорном взыскании принимается таможенным органом не позднее 60 календарных дней со дня истечения срока исполнения требования об уплате таможенных платежей (уточненного требования об уплате таможенных платежей) (п. 3 ст. 153 ТК ТС). Указанный срок для принятия таможенным органом решения о беспорном взыскании является пресекательным и после его истечения таможенный орган не имеет право применять данный порядок взыскания.

¹⁴ О соглашении с АСМАП: письмо ФТС России от 30 июня 2014 г. № 01-18/30264 // СПС Консультант Плюс.

Подобные положения норм международного права оказывают существенное влияние на сроки обращения таможенных органов в суд о взыскании задолженности по таможенным платежам, т. е. заметно их ограничивают.

В настоящее время таможенными органами проводится работа по внедрению программного продукта, обеспечивающего возможность электронного документооборота, в том числе оформление и учет поручительств, получение от поручителей предварительных сведений о товарах, транзит которых будет обеспечен поручительством и т. д.

Совершенствование механизма контроля за исчислением и уплатой таможенных платежей не может происходить по какому-либо одному направлению, это должна быть совокупность определенных мер, как то: совершенствование нормативно-правовой основы контроля за исчислением и уплатой таможенных платежей, методологической основы, информационно-коммуникационной инфраструктуры и т. д. Кроме того, представляется, что более эффективной работе системы контроля будет способствовать целенаправленное взаимодействие таможенных органов иностранных государств между собой по предварительной и иной имеющейся информации на основе соглашений. Подобные соглашения могли бы содержать порядок представления информации на постоянной основе, обмен предварительной информацией, формирование базы данных стоимости товаров, а также порядок оперативного взаимодействия.

Список литературы

1. Бакаева О.Ю. Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование. – М., 2005.
2. Витте П., Вольфганг Х.-М. Таможенное право: учеб. / пер. с нем. – М., 2000.
3. Ефимова Л.Г. Банковские сделки. – М.: Контракт, Инфра-М, 2000.
4. Коваленко Е.П. Правовое регулирование обеспечения уплаты таможенных платежей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2009.
5. Конин Н.М. Административное право России: учеб. – М.: Проспект, 2012.
6. Матвиенко Г.В. Принципы установления и взимания таможенных платежей: соотношение частных и публичных интересов. Современное таможенное регулирование в условиях функционирования единого экономического пространства: материалы III Междунар. науч.-практ. конф. – Саратов, 2012.
7. Петрова Г.В. Применение права в налоговых спорах. – М., 1996.

8. Сахариленко А.В. Правовой режим взыскания таможенных платежей с юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006.
9. Стрельников В.В. Порядок взыскания недоимок, пени, штрафов: история и современность // Арбитражный и гражданский процесс. – 2005. – № 6.
10. Таможенное право: учеб. / отв. ред. О.Ю. Бакаева. – М.: Норма, 2012.
11. Туник Е.Е. Налоговая дееспособность некоммерческих организаций // Гражданин и право. – 2001. – № 9, 10.
12. Шилина Е.В. Финансово-правовые аспекты взаимодействия банковской системы и таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2006.

Методологические основы учения о наказании

Традиционно в отечественной уголовно-правовой доктрине существуют две основные проблемы, стоящие перед учением о наказании, – это разработка методологии исследования, анализа наказания и его институтов и методологии уголовно-правового регулирования этого института. Анализ этих проблем представлен в настоящей статье.

Traditionally, domestic criminal law doctrine, there are two main challenges facing the teaching of punishment, – it developy research, analysis and punishment of its institutions and methodology criminal conventionally-legal regulation of this institution. Analysis of these questions are addressed in this article.

Ключевые слова: методологии исследования, наказание, учение о наказании, цели наказания.

Key words: methodology research, punishment, the doctrine of punishment of, the purposes of punishment.

В отечественной уголовно-правовой доктрине существуют две основные проблемы, в учении о наказании – а) разработка методологии исследования, анализа наказания и его институтов и б) методологии уголовно-правового регулирования этого института. Особенно остро стоит вопрос познания сущности и целей наказания, их диалектической связи с объективными факторами общественного развития; критериев построения санкции нормы Особенной части Уголовного закона, предусматривающей наказание за конкретное преступление, критериев и принципов его назначения.

Ключевой проблемой методологии и теории и практики учения о наказании была и остаётся сама концептуальная основа этой методологии. Вопрос стоит ребром, какой мировоззренческой и идейно-теоретической базой необходимо руководствоваться при разработке и реализации учения о наказании.

Сегодня, как и в начале XXI в., идет острая борьба между представителями диалектико-материалистического и идеалистического направлений в философии, науке, праве и их отраслях.

В правовой идеологии в настоящее время всё большее распространение получают субъективно-идеалистические концепции преступности и уголовной политики, преступления, наказания, объявляющие себя новыми только на том основании, что требуют «коренного пересмотра, отказа от прежних понятий и представлений»¹. Утверждают «социально-политический и идеологический нейтралитет» права, уголовной политики, их институтов. Постоянно оперируют сугубо идеологическими понятиями вроде «гуманизм», «либерализм», «антиавторитаризм»².

Теоретическая разработка проблем методологии наказания всё больше остаётся уделом отдельных энтузиастов, хотя они, как никакие другие проблемы этого учения, являются ключевыми, фундаментальными. Нет единства и в подходах к понятию, целям, социальной природе и социальной роли наказания. В этих подходах абсолютизируется сугубо формальная, уголовно-правовая форма наказания, игнорируется его социально-политическая и идеологическая сущность. В научных работах и в законодательной практике исходной позицией признаётся приоритет прав и свобод личности над другими социальными ценностями³.

В современной теории уголовного права господствуют две основных концептуальных конструкции наказания. Первая исходит из того, что преступление, преступность – это абсолютное зло, и наказание является справедливым воздаянием общества за это зло. Целями наказания выступают месть и кара, поскольку у общества и государства в условиях роста преступности и возвышения количественных и качественных параметров причиняемого ею социального вреда нет других возможностей и средств бороться с этим злом и его социальными последствиями. Поэтому наказание должно быть максимально суровым, жестким и устрашающим.

¹ *Похмелкин А.В., Похмелкин В.В.* Новая концепция уголовной политики // Актуальные вопросы борьбы с преступностью в России и за рубежом. РАН, Ин-т науч. информ. по общественным наукам, Главный информ. центр МВД России. Вып. I. М., 1992. С. 5.

² Там же. С. 9.

³ *Волженкин Б.В.* Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации // Уголовный кодекс Российской Федерации. СПб., 1996. С. 177–223.

Ф.Б. Уайнер и Г.Ф. Уилл, например, считают, что надо «так ударить по первому оступившемуся (преступнику), чтобы другим не повадно было»⁴.

Другая, либеральная концепция учения о наказании исходит из теории естественного права, провозглашающей личность, ее права и свободы в качестве высшего социального приоритета. Преступление и преступность она считает естественным состоянием общества, явлением, коренящимся в самой природе человека. Уголовная ответственность и наказание рассматривается как обычная реакция общества на преступление и преступность. Категорически выступает против смертной казни. На первый план при назначении наказания ставит права и интересы преступника⁵.

Стержнем методологии учения о наказании является диалектический подход, заключающийся в том, что исследование проблем наказания, как и практика его применения, имеют в своей основе принципы, законы и категории материалистической диалектики. Наказание есть не что иное, как уголовно-правовая форма разрешения социальных противоречий, антагонизма между обществом и государством, обществом и личностью, личностью и обществом (государством). Только диалектический, системный подход обеспечивает научное обоснование социальной сущности, теории и практики правового регулирования и применения наказания. Наказание как мера государственного принуждения является уголовно-правовой формой вынужденного признания государством наличия в обществе антагонистских противоречий, неспособности государства устранить корни преступности, обеспечить безопасность общества и государства и защитить законные права и свободы личности от общественно опасных посягательств.

В современной уголовно-правовой доктрине совершенно необоснованно игнорируется комплексный подход к учению о наказании. Само учение о наказании не представляется как цельная и законченная система научных принципов, закономерностей, концептуальных установок, категорий и понятий. В уголовно-правовой теории, законотворческой и правоприменительной практике в основном уделяется внимание лишь отдельным аспектам и проблемам учения о наказании и его назначении. В научной литературе явно недостаточно попыток исследовать учение о наказании на методологическом уровне, выявить его общие закономерности.

⁴ *Wiener F.B.* Statement on the Uniform Code of Military Justice: Senate Hearings (1949) // *The Uniform Code of Military Justice: Index and Legislative History / Senate Hearings.* Wash., 1950. P. 140; *Will G.F.* The Value of Punishment // *Newsweek.* May 24. 1982. № 21. P. 20.

⁵ *Leung S.F.* How to make the fit the corporate crime? *J. of publ. Economics.* Leusana? 1991. Vol. 45. № 2. P. 243–256; Кристи Н. Пределы наказания / пер. со швед. М., 1985.

Недопустимо отрывать институт наказания от естественно-научных, экономических, социально-политических и духовных факторов общественного развития.

В *естественно-научном* плане исследование наказания предполагает рассмотрение его социально-психологических и психических, а также психофизиологических аспектов⁶. Уголовно-правовой аспект учения о наказании нельзя отрывать от его естественно-научных корней. Уголовное право не может игнорировать психические, психофизиологические, биологические, психологические, философские основы учения о наказании. Без этих основ невозможно понять сущность наказания, механизм его воздействия на подсознание, сознание и поведение осужденного и лица, отбывающего наказание. Криминологам хорошо известно, что неуравновешенный, психически нездоровый человек чаще склонен совершить (и совершает) преступление, чем здоровый. Однако каков точно психофизиологический механизм процесса формирования антисоциального мотива поведения, не скажет ни один самый лучший профессор. Опыты по созданию препаратов, подавляющих инстинкты агрессии, злобы и страха свидетельствуют лишь о принципиальной возможности вызвать ту или иную реакцию в поведении человека самыми различными раздражителями, в том числе химическими препаратами или же сугубо социальными актами воздействия (угрозой насилия и т. п.).

К сожалению, развитие уголовно-правовой науки, в том числе учения о наказании, происходит независимо, автономно от развития указанных отраслей естественно-научного знания. В науке уголовного права имеются лишь робкие попытки искать связь теории и практики уголовного наказания с указанными отраслями науки. Поэтому законодательство и практика применения учения о наказании отражают закономерности этих наук лишь на самом поверхностном, обыденном уровне. Особенно это касается характера, вида и размера наказания за конкретные преступления.

В *экономическом* плане наказание как мера экономического принуждения предполагает обоснование экономических аспектов наказания. Главным здесь является обусловленность преступности, преступления, а

⁶ Некоторые из таких аспектов в определенной мере освещаются, например, в материалах Всесоюзной научно-практической конференции (12–13 окт. 1988 г.). Однако глубокое и полное освещение этих аспектов еще ждет своих исследователей. См.: Реализация гуманистических начал решений XXVII съезда КПСС и XIX Всесоюзной партийной конференции по совершенствованию правовой системы в сфере исполнения уголовно-правовых мер воздействия и исправления осужденных. Рязань: Рязанская высш. шк. МВД СССР, 1989.

следовательно, и наказания, его сущности противоречиями между производительными силами общества и его производственными отношениями. В этом смысле наказание выступает как социально-политическая и юридическая форма разрешения этих противоречий.

В *социально-политическом* плане тема наказания выступает как особо актуальная. Российская Федерация находится на перепутье истории. С социализмом, вроде, распрощались. Слово «капитализм» заменили фразой «рыночная экономика», хотя и социализм, как таковой, не только не исключает рынок (товарный обмен), а предполагает его. Рыночных отношений как не было, так и нет. Хотя в любом случае до цивилизованного рынка России далеко.

Социально-экономическая сущность наказания состоит в том, что она, эта сущность, заключается в правовых формах экономического принуждения. Экономическое принуждение выступает в самых разнообразных формах эксплуатации человека человеком. При этом в обыденном сознании до определенных пределов исторического развития эксплуатация не рассматривается как принуждение. Она оценивается как обычная данность. “*Se la vi*”, как говорят французы. На уровне теории и науки именно определенные формы производственных отношений порождают и преступность как массовое социальное явление, и принуждение, уголовное наказание как ответную реакцию государства на преступление и преступность.

Экономический аспект уголовного наказания как форма государственного принуждения в праве выражается различными видами юридической ответственности: гражданско-правовой, административной, дисциплинарной, материальной.

Комплексный, системный характер наказания отражает прямую зависимость уголовно-правовых форм принуждения от всех объективных социальных факторов общественного развития – экономики, политики, идеологии, культуры. Уголовное наказание в его духовной, идейно-теоретической сущности есть не что иное, как опосредованное отражение в правосознании различных форм бытия и сложнейших социальных противоречий. Случайный прохожий на вопрос: как он относится к смертной казни? – ответит по-разному, в зависимости от его правосознания, психологии, жизненного опыта, мировоззрения, убеждений, профессиональной подготовки. У судьи, профессионального юриста оно всегда ассоциируется со сложным системным понятием уголовного закона и уголовно-правовой

науки. Обыватель, ставший потерпевшим от преступления, как правило, потребует самого сурового наказания даже за преступление небольшой тяжести, несмотря на то что по убеждениям и социальному положению он может быть абсолютным либералом и правозащитником.

В нравственно-этическом плане проблемы наказания имеют непреходящее значение. Моральные устои общества, его этика являются решающими в обосновании необходимости, сущности наказания и всех составляющих его механизма. В этическом отношении наказание является моральным принуждением. Последнее в силу сущности, специфики морали, её характера и степени воздействия является самым желательным. Только оно способно изменить правосознание и поведение преступника (осужденного), кардинально повлиять на его отношение к обществу, другим людям, государству, закону. Но оно не является самым действенным и эффективным. Его эффективность зависит от многих факторов.

Существенный элемент учения о наказании – идеология и ее правовая форма. Идеология, правовая идеология является органической составной частью учения о наказании, правовая идеология как система концептуальных установок, идей, взглядов, теорий и понятий, выражающих интересы определенного социального носителя⁷, является идейно-теоретической основой, идеальным стержнем, соединяющим в себе духовные и материальные элементы общественной жизни. Как относительно самостоятельная часть учения о наказании, правовая идеология выступает в качестве мировоззрения, системы научных представлений о наказании, как социальная направленность этого учения. Она служит идейно-теоретическим источником, мотивом, движущей силой, архитектором и флюгером учения о наказании. Идеологические установки правовой идеологии являются обоснованием этого учения. Они определяют его социальную сущность, направленность, форму и содержание. Они сопряжены с научным знанием, с теорией науки, опираются на научные знания. Хотя наука и идеология – это самостоятельные виды теоретического уровня общественного сознания. Именно правовая идеология предопределяет социальную сущность, характер и направленность, а также состояние и научный уровень учения о наказании, как, впрочем, и любого иного правового учения.

⁷ Котенко В.П. Критика идеологии современного милитаризма: (философско-социологический критический анализ идеологии империалистического милитаризма). Л., 1981. С. 35; Уледов А.С. Структура общественного сознания. М., 1968. С. 187.

Правовой (уголовно-правовой) аспект наказания определяется его вышеназванными, особенно социально-политическими, аспектами. Возрастающая потребность в уголовной репрессии требует и более тщательного теоретического осмысления, и законодательного закрепления понятия, сущности наказания, системы наказаний, равно как и разработки принципов и правового механизма назначения и исполнения наказаний. Среди прочих правовых аспектов наказания важной является проблема места и роли уголовного принуждения в системе экономических, морально-политических, духовных (идеологических) и юридических мер принуждения.

Уголовно-правовой аспект, безусловно, должен быть главным, определяющим. Его особенностью является акцент на методологическую сторону учения о наказании, общетеоретические проблемы его содержания.

Список литературы

1. Волженкин Б.В. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации // Уголовный кодекс Российской Федерации. – СПб., 1996. – С. 177–223.
2. Котенко В.П. Критика идеологии современного милитаризма: (философско-социологический критический анализ идеологии империалистического милитаризма). – Л., 1981. – С. 35.
3. Кристи Н. Пределы наказания / пер. со швед. – М., 1985.
4. Похмелкин А.В., Похмелкин В.В. Новая концепция уголовной политики // Актуальные вопросы борьбы с преступностью в России и за рубежом. РАН, Ин-т науч. информ. по общественным наукам, Главный информ. центр МВД России. – Вып. I. – М., 1992. – С. 5.
5. Уледов А.С. Структура общественного сознания. – М., 1968. – С. 187.
6. Leung S.F. How to make the fit the corporate crime? J. of publ. Economics. Leusana? 1991. – Vol. 45. – № 2. – P. 243–256.
7. Wiener F.B. Statement on the Uniform Code of Military Justice: Senate Hearings (1949) // The Uniform Code of Military Justice: Index and Legislative History / Senate Hearings. Wash., 1950. – P. 140.
8. Will G.F. The Value of Punishment // Newsweek. – May 24. – 1982. – № 21. – P. 20.

**Место учения о лице, совершившем преступление,
в системе криминалистики**

Вопросы определения места учения о лице, совершившем преступление, в системе криминалистики рассматриваются во взаимосвязи с актуальными проблемами систематизации криминалистических теорий. Указываются основные положения рассматриваемого учения как частной криминалистической теории.

The issues of the place of the doctrine of the offender examines in conjunction with the actual problems of systematization of forensic theories. Outlines the main provisions of the considered doctrine as a particular forensic theory.

Ключевые слова: лицо, совершившее преступление, криминалистическое учение, система криминалистики, общая и частные криминалистические теории.

Key words: offender, forensic doctrine, system forensics, the total and private forensic theories.

Определение места учения о лице, совершившем преступление, в системе криминалистики неразрывно связано с рассмотрением дискуссионных вопросов систематизации криминалистических теорий, учений и определением их места в разделах криминалистики. Рассмотрим точки зрения некоторых известных ученых-криминалистов по указанной проблематике.

Так, Р.С. Белкиным система криминалистики представлена четырьмя разделами: общая теория криминалистика, криминалистическая техника, тактика и методика. Содержание общей теории криминалистики, по мнению ученого, составляет система частных криминалистических теорий, которые отражают отдельные элементы (или группы элементов) предмета криминалистики, неразрывно связанных между собой. Частные криминалистические теории «могут быть «более общими» или «менее общими», отражая соответственно большую или меньшую предметную область, более или менее значительную группу явлений и процессов» [1, с. 136].

Аргументируя данные положения, ученый привел следующий пример. «Теория криминалистической идентификации обладает большей степенью общности, нежели теория графической идентификации, так как рассматривает закономерности и понятия общие и для графической идентификации, и, например, для трасологической идентификации. Не случайно в юридической литературе можно встретить термин “общая теория криминалистической идентификации”, выражающий более высокую степень общности положений, реализуемых затем во всех частных их модификациях (идентификация в трасологии, баллистике, почерковедении, портретной экспертизе и др.)» [1, с. 136]. Таким образом, Р.С. Белкин, выделяя частные криминалистические теории в рамках общей теории криминалистики, указывает на их взаимосвязь и различную степень общности, допуская именовать, например, частную теорию криминалистической идентификации общей теорией (лишь подразумевая высшую степень общности по отношению к другим теориям).

По мнению Н.А. Селиванова, «криминалистическая теория – это система понятий, принципов, знаний о закономерных связях, касающихся как общей для всей науки криминалистики проблем, так и относящихся к ее отдельным частям. Первые представляют собой общие криминалистические теории, а вторые – частные» [9, с. 12]. К числу достаточно зрелых общих криминалистических теорий им отнесена теория криминалистической идентификации. Среди общих учений, сформировавшихся в основных чертах, выделены учения: о механизмах следообразования, способах совершения и сокрытия преступлений. Развитие частных теорий Н.А. Селивановым указывается в рамках каждого структурного подразделения криминалистической науки. Например, применительно к разделу криминалистической техники – учение о судебной фотографии и кино съемке, о внешних признаках человека и др.; к следственной тактике – учение о следственной версии, тактических приемах расследования и др.; к методике расследования – учения о криминалистических характеристиках преступлений, следственных ситуациях и пр. [9, с. 12–13].

Уточняя и развивая данные положения, Т.С. Волчецкая предложила всю совокупность криминалистических знаний именовать теорией криминалистики, содержание которой будет представлено совокупностью как общих, так и частных криминалистических теорий.

К общим криминалистическим теориям отнесены те, положения которых могут быть использованы во всех разделах криминалистической техники, тактики и методики, а также распространены на анализ как пре-

ступной, так и криминалистической деятельности. С учетом данных позиций к общим криминалистическим теориям Т.С. Волчецкая относит теорию криминалистической идентификации, криминалистическую теорию прогнозирования, криминалистическую теорию причинности, криминалистическую теорию моделирования, криминалистическую теорию принятия решений и криминалистическую ситуологию (перечень исчерпывающий). По мнению Т.С. Волчецкой, данные общие теории предпочтительнее было бы рассматривать в разделе «Теоретические и методологические основы криминалистики». В качестве структурных элементов общей криминалистической теории ею предлагается выделять частные криминалистические теории, которые могут быть применены к тому или иному разделу криминалистики (технике, тактике, методике) либо представлять собой составное учение, часть какой-либо общей криминалистической теории. К частным теориям, например, отнесены теория криминалистической классификации преступлений, учения о личности преступника, розыске, криминалистической версии, теоретические основы организации и планирования расследования и т. д., однако не указаны разделы криминалистики, к которым относятся данные учения [2, с. 28–30].

А.А. Эксархопуло также выделяет общие и частные криминалистические теории и учения. Однако их перечень и место в системе криминалистики также определяются с учетом авторского видения проблематики. Ученый предлагает свою модель системы криминалистики в виде пяти структурных элементов: 1) введение в криминалистику (ее науковедческие основы); 2) теоретические основы криминалистики (общетеоретическая часть); 3) криминалистическое учение о преступлении (криминальная техника); 4) криминалистическое учение о средствах и способах познания события преступления (криминалистическая технология, включающая криминалистическую технику, тактику и методику); 5) криминалистическая стратегия.

Общие теории и учения выделены во второй части и представлены основами криминалистического учения о преступлении, организационными основами борьбы с преступностью, теорией криминалистической идентификации и диагностики и т. д. (перечень не является исчерпывающим). Частные теории и учения рассматриваются в иных разделах. Например, по мнению А.А. Эксархопуло, учения о личности преступника, способах совершения и сокрытия преступлений, криминалистическая виктимология, криминалистическая классификация преступлений должны разрабатываться в разделе «Криминалистическое учение о преступлении» [11, с. 108–112].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что в настоящее время в криминалистике не сформировано единое представление о месте криминалистических теорий в системе науки. В этой связи справедливыми представляются утверждения С.В. Лаврухина и Ю.С. Комягиной о том, что в настоящий момент отсутствует развитая общая теория криминалистики. Авторы, в частности, отмечают о существовании различных теорий и учений, не связанных между собой, неразрешении сложной задачи их синтеза в общей теории криминалистики [6, с. 319].

Выделение среди криминалистических теорий общих и частных, очевидно, должно было бы упорядочить их систему. Однако, анализируя рассмотренные взгляды по данному вопросу, их разграничение привело к выделению различных, а точнее наиболее разработанных и значимых, с точки зрения каждого ученого, как общих, так и частных теорий и учений. В некоторых случаях в литературе ставится вопрос о недостаточной аргументации теоретических конструкций. Например, указанная А.А. Эксархопуло и Т.С. Волчецкой теория криминалистической классификации преступлений в качестве частной теории А.Ю. Головиным рассматривается как попытка придать классификационным образованиям статус частной криминалистической теории [3, с. 80]. Дискуссионность определения учеными места криминалистических теорий в системе науки обусловлена также различными взглядами на объект, предмет и систему криминалистики, острая полемика в отношении которых не утихает и в настоящее время.

В этой связи по указанной проблематике более предпочтительной нам представляется позиция Р.С. Белкина, выделяющего четырехэлементное строение системы науки и рассматривающего частные криминалистические теории в общей теории криминалистики. С учетом этого, выделим ряд положений, касающихся определения места учения о лице, совершившем преступление, в системе криминалистики.

1. Криминалистическое учение о лице, совершившем преступление, нами рассматривается как частная криминалистическая теория, как подсистема, элемент частной криминалистической теории о личности.

В рамках данной теории наиболее развитыми являются учения о личности обвиняемого [7] и потерпевшего [10]. Вместе с тем, несмотря на имеющиеся работы по различным аспектам установления преступника [4, 5], в настоящее время в должной степени не выработаны целостные теоретические положения, отражающие специфику общей методологии изучения искомого преступника на уровне криминалистического учения. Неразработанность данного учения, в частности, обуславливает возникно-

вание комплекса проблем при выработке и практической реализации теоретических положений методики построения криминалистического портрета (модели) искомого лица.

Разграничивая понятия «подозреваемый», «обвиняемый», «подсудимый» и т. д., отмечая их нетождественность с понятием «лицо, совершившее преступление», под последним нами понимается объективно существовавший на момент совершения преступления человек с присущим ему комплексом индивидуальных особенностей, которые в совокупности в той или иной мере отразились в окружающей действительности. По смысловому содержанию термины «лицо, совершившее преступление», «неизвестный преступник», «искомый преступник» рассматриваются нами как синонимы [8, с. 20].

2. Выработка концептуальных основ учения о лице, совершившем преступление, должна осуществляться в рамках общей теории криминалистики. Как любая частная теория, криминалистическое учение о лице, совершившем преступление, имеет свой объект, предмет и методологию. Объектами данной теории являются, с одной стороны, информативные свойства лица, совершившего преступление, с другой – деятельность по установлению, изучению и использованию данных свойств в расследовании преступлений. Предметом – закономерности возникновения в окружающей действительности криминалистически значимой информации о свойствах лица, совершившего преступление; закономерности поисково-познавательной деятельности, направленной на установление, изучение и использование данных свойств в расследовании преступлений. Методология учения включает диалектический метод, систему общенаучных методов, подходов и т. д.

Положения данного учения: а) взаимосвязаны с различными иными криминалистическими теориями (например, учениями о следах, способе совершения преступления, теорией криминалистической идентификации и диагностики и пр.); б) могут быть применимы в криминалистической технике, криминалистикой тактике и методике расследования отдельных видов преступлений; в) выступают теоретической основой применения криминалистических методов и средств по построению модели искомого преступника и ее использованию в расследовании преступлений.

Список литературы

1. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. Общая и частные теории. – М., 1987.
2. Волчецкая Т.С. Криминалистическая ситуалогия: моногр. / под ред. проф. Н.П. Яблокова. – Калининград, 1997.
3. Головин А.Ю. Криминалистическая систематика: моногр. / под общ. ред. Н.П. Яблокова. – М., 2002.
4. Густов Г.А. Комплексный подход к раскрытию убийства: учеб. пособие. – Архангельск, 1989.
5. Жбанков В.А. Концептуальные основы установления личности преступника в криминалистике: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1995.
6. Лаврухин С.В., Комягина Ю.С. Объекты криминалистики и ее развитие // Б-ка криминалиста. – 2013. – № 6.
7. Макаренко И.А. Личность несовершеннолетнего обвиняемого как объект криминалистического исследования. – М., 2006.
8. Малыхина Н.И. Определение понятия «лицо, совершившее преступление» // Рос. юстиция. – 2012. – № 12.
9. Селиванов Н.А. Советская криминалистика: система понятий. – М., 1982.
10. Центров Е.Е. Криминалистическое учение о потерпевшем. – М., 1988.
11. Эксархопуло А.А. Предмет и система криминалистики: проблемы развития на рубеже XX–XXI веков. – СПб., 2004.

**Стадия составления проекта местного бюджета:
особенности правового регулирования**

В статье анализируются отношения, связанные с составлением проектов бюджетов, рассматривается порядок составления проектов местных бюджетов, документы, необходимые для составления проекта бюджета, их содержание и особенности правового регулирования, исследуются вопросы совершенствования организации составления проекта бюджета, в том числе регионального и местного.

The article is devoted to the analysis of relations connected with the drafting of budgets. The author considers the procedure of drafting local budgets, documents, necessary for the compilation of the draft budget, the content and peculiarities of legal regulation, but also explores the issues of improving the organization of drafting the budget, including regional and local.

Ключевые слова: бюджет, Бюджетный кодекс Российской Федерации, бюджетный процесс в муниципальных образованиях, Бюджетное послание Президента Российской Федерации, муниципальная целевая программа, основные положения бюджетной и налоговой политики, прогноз социально-экономического развития, решение о бюджете, составление проекта бюджета.

Key words: budget, the Budget code of the Russian Federation, the budget process in the municipalities, Budget message of the President of the Russian Federation, the municipal special program, the major provisions of the budget and tax policy, the forecast of socio-economic development, the decision on the budget, drawing up of the draft budget.

Обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования находится в непосредственной зависимости от нормального функционирования местного бюджета. Указанный вопрос, а также владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, установле-

ние местных налогов и сборов относятся к полномочиям органов местного самоуправления финансово-экономической направленности¹.

Бюджетный процесс на муниципальном уровне проходит все те же четыре стадии, которые предусмотрены Бюджетным кодексом Российской Федерации (далее – БК РФ): составление проектов бюджетов; рассмотрение и утверждение бюджетов; их исполнение; составление, внешняя проверка, рассмотрение и утверждение бюджетной отчетности. В целом порядок составления проектов местных бюджетов аналогичен порядку составления проекта федерального бюджета. Вместе с тем следует учитывать наличие некоторых особенностей в правовом регулировании бюджетного процесса в муниципальных образованиях.

Прежде всего, в соответствии с БК РФ представительный орган муниципального образования в соответствии с имеющимся положением о бюджетном процессе вправе самостоятельно устанавливать период, на который составляется и утверждается местный бюджет: на очередной финансовый год или очередной финансовый год и плановый период.

Составление проектов бюджетов – начальная стадия бюджетного процесса, в рамках которой разрабатываются основные бюджетные показатели. Правовые основы названной стадии бюджетного процесса содержатся в гл. 20 БК РФ. Считаем необходимым критически отнестись к определенным неточностям в содержании некоторых статей БК РФ, регулирующих порядок составления проекта бюджета.

Так, согласно п.1 ст.169 БК РФ проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств. Представляется, что финансовое обеспечение расходных обязательств не следует выделять как цель одной конкретной стадии, в связи с тем, что бюджетный процесс в целом направлен на достижение указанной цели.

Относительно документов, на основании которых осуществляется составление проекта бюджета, следует отметить, что в названной статье упоминается только прогноз социально-экономического развития. Вместе с тем, обращаясь к п. 2. ст. 172 БК РФ, можно сделать вывод, что к таким документам также относятся Бюджетное послание Президента РФ, основные положения бюджетной и налоговой политики, а также государственные (муниципальные) программы, что свидетельствует о противоречивости ука-

¹ Анненкова В.Г., Заметина Т.В. Конституционное право России: курс лекций. Энгельс, 2013. С. 289.

занных норм. Таким образом, указание на прогноз социально-экономического развития в ст. 169 БК РФ представляется излишним.

По данному вопросу отсутствует единое мнение и у муниципального законодателя. Так, решение хурала представителей г. Кызыла «Об утверждении положения “О бюджетном процессе в городском округе “Город Кызыл Республики Тыва”»² (ст. 10) дублирует положения п. 1 ст. 169 БК РФ: «Проект бюджета города составляется на основе прогноза социально-экономического развития города в целях финансового обеспечения расходных обязательств». Такое же положение наблюдается во многих муниципальных образованиях³.

В соответствии с п. 5 ст. 9 Закона Мурманской области «О бюджетном процессе в Мурманской области»⁴ проект областного бюджета составляется на основе Бюджетного послания Президента Российской Федерации, прогноза социально-экономического развития Мурманской области, основных направлений бюджетной и налоговой политики Мурманской области, государственных программ Мурманской области в целях финансового обеспечения расходных обязательств Мурманской области.

С учетом позиции регионального законодателя в решении Совета депутатов муниципального образования Кандалакшский район «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании Кандалакшский район»⁵ (ст. 9) в числе документов, на основе которых составляется проект бюджета, перечислены Бюджетное послание Президента Российской Федерации, прогноз социально-экономического развития Мурманской области, муниципального образования, основные направления налоговой и бюджетной политики Мурманской области, муниципаль-

² Об утверждении Положения «О бюджетном процессе в городском округе “Город Кызыл Республики Тыва”» (в ред. от 12 сент. 2012 г.): решение хурала представителей г. Кызыла от 11 нояб. 2008 г. № 44 // Центр Азии. 2008. № 49. 12–18 дек.

³ См., например, Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Ижевск» (в ред. от 20 февр. 2014 г.): решение Городской думы г. Ижевска от 26 нояб. 2010 г. № 19 // Изв. Удмуртской Республики. 2010. № 140. 14 дек.; Об утверждении положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании Кирбинский сельсовет: постановление Администрации Кирбинского сельсовета Бейского района Республики Хакасия от 1 окт. 2012 г. № 76 // СПС Консультант Плюс.

⁴ О бюджетном процессе в Мурманской области (в ред. от 29 окт. 2013 г.): закон Мурманской обл. от 11 дек. 2007 г. № 919-01-ЗМО // Мурманск. Вестн. 2007. № 238. С. 4–6.

⁵ Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании Кандалакшский район: решение Совета депутатов МО Кандалакшский район от 27 февр. 2014 г. № 198 // Нива. 2014. № 9. С. 21–24.

ного образования, государственные программы Мурманской области, муниципальные программы муниципального образования.

Вместе с тем в некоторых субъектах РФ законодатель расширяет список документов, на основе которых составляется проект закона о бюджете, включая в него также бюджетное послание высшего должностного лица субъекта РФ законодательному органу государственной власти субъекта РФ, что, на наш взгляд, является вполне оправданным. Вопрос о необходимости внесения в БК РФ дополнения об обязательном ежегодном бюджетном послании высшего должностного лица субъекта РФ законодательному органу государственной власти субъекта РФ поднимался в научной литературе. Так, А.Н. Романько считает, что это «повысит качество региональных законов о бюджете, не только будет способствовать повышению финансовой грамотности населения в сфере бюджетного процесса, но и послужит гарантией открытости и прозрачности бюджетного процесса»⁶. Такая положительная практика уже существует в Пермском крае, Волгоградской, Ульяновской и других областях⁷.

Следует отметить, что Бюджетное послание губернатора является не только одним из средств информирования населения о направлениях бюджетной политики в регионе, но и ориентиром при составлении проекта бюджета на муниципальном уровне. Однако при наличии такого документа в Пермском крае решение Пермской городской думы «Об утверждении Положения о бюджете и бюджетном процессе в городе Перми»⁸ среди документов, на которых основывается составление проекта бюджета города Перми, его не называет. Анализ муниципальных нормативных актов, ре-

⁶ Романько А.Н. Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011. С. 100.

⁷ См., например, О бюджетном процессе в Пермском крае (в ред. от 15 ноября 2013 г.): закон Пермского края от 12 окт. 2007 г. № 111-ПК // Собрание законодательства Пермского края. 2007. № 11. 30 нояб.; О бюджетном процессе в Волгоградской области (в ред. от 10 дек. 2012 г.): закон Волгоградской области от 11 июня 2008 г. № 1694-ОД // Волгогр. правда. 2008. № 105. 18 июня; Об особенностях бюджетного процесса в Ульяновской области (в ред. от 5 ноября 2013 г.): закон Ульяновской области от 2 окт. 2012 г. № 123-ЗО // Ульяновск. правда. 2012. № 109(23.234). 5 окт.

⁸ Об утверждении Положения о бюджете и бюджетном процессе в городе Перми (в ред. от 17 дек. 2013 г.): решение Пермской городской думы от 28 авг. 2007 г. № 185 // Офиц. бюл. органов местного самоуп. муниципального образования город Пермь. 2007. № 66. 11 сент.

гламентирующих бюджетный процесс, свидетельствует о том, что это не единичный случай⁹.

Среди документов, на основе которых осуществляется составление проекта местного бюджета, одно из ведущих мест занимает прогноз социально-экономического развития, способствующий полноте и своевременности финансирования получателей бюджетных средств. Общие требования к указанному документу закреплены в ст. 173 БК РФ.

Вместе с тем, проводя анализ массива региональных и муниципальных правовых актов, следует отметить, что в них закреплены различные определения понятия прогноза социально-экономического развития области (далее – прогноза). Так, в Законе Чеченской Республики «О прогнозировании и планировании социально-экономического развития Чеченской Республики»¹⁰ прогноз социально-экономического развития определяется как система взаимосвязанных показателей, характеризующих возможные тенденции и сценарии социально-экономического развития Чеченской Республики на определенный период. В большинстве нормативных правовых актов субъектов РФ прогноз представляет собой сбалансированную систему ожидаемых в перспективе основных показателей экономического и социального развития области для получения органами государственной власти области информации, используемой при выработке управленческих решений. К недостаткам представленных определений, на наш взгляд, можно отнести отсутствие в них указания на то, что прогноз используется в документах, на основе которых осуществляется составление проекта бюджета.

Принимая во внимание вышеизложенное, наиболее полным представляется определение прогноза социально-экономического развития, закрепленное в Постановлении «Об утверждении Порядка разработки прогноза социально-экономического развития муниципального района “Нерчинский район”»¹¹, определяющее его как документ, содержащий сбалансированную

⁹ См., например, О Положении о бюджетном процессе в Новоаннинском муниципальном районе Волгоградской области (нов. ред.): решение Новоаннинской районной думы Волгоградской области от 27 февр. 2014 г. № 29/267 // СПС Консультант Плюс.

¹⁰ О прогнозировании и планировании социально-экономического развития Чеченской Республики (в ред. от 20 ноября 2013 г.): закон Чеченской Республики от 26 июля 2011 г. № 26-РЗ // СПС Консультант Плюс.

¹¹ Об утверждении Порядка разработки прогноза социально-экономического развития муниципального района «Нерчинский район»: постановление администрации муниципального района «Нерчинский район» Забайкальского края от 6 авг. 2012 г. Официальный сайт администрации муниципального района «Нерчинский район» Забайкальского края.

систему ожидаемых в перспективе основных показателей экономического и социального развития муниципального района «Нерчинский район» для получения информации, используемой при выработке управленческих решений и подготовке проекта бюджета муниципального района «Нерчинский район» на очередной финансовый год и плановый период.

Таким образом, с целью унификации подходов к определению прогноза социально-экономического развития представляется необходимым закрепление его определения в ст. 6 БК РФ.

К документам, на основе которых осуществляется составление проекта бюджета, относятся также основные направления бюджетной и налоговой политики, которые определяются в Бюджетном послании Президента РФ (ст. 170 БК РФ). Думается, что основные направления бюджетной и налоговой политики должны служить ориентиром, в том числе для финансовых органов муниципальных образований при составлении ими проектов местных бюджетов.

Положительным моментом является тот факт, что в ряде субъектов РФ приняты нормативно-правовые акты, закрепляющие основные направления бюджетной и налоговой политики на очередной финансовый год и плановый период. Вместе с тем отражение в региональном законодательстве и муниципальных правовых актах содержания пунктов послания Президента РФ не должно носить лишь декларативный характер. Принимаемые муниципальные правовые акты должны содержать конкретные предложения или мероприятия, направленные на реализацию соответствующей задачи, поставленной Президентом РФ в своем послании с указанием сроков их исполнения и ответственного органа. Однако подобные документы приняты лишь в ряде муниципальных образований¹². Принимая во внимание отсутствие в большинстве муниципальных образований названных документов, представляется необходимым закрепить на феде-

¹² См., например, Об утверждении Плана мероприятий по реализации основных положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2013–2015 годах»: постановление администрации г. Суджи Курской области от 11 сент. 2012 г. № 160 // СПС Консультант Плюс; Об утверждении Плана мероприятий муниципального образования «Город Новочеркасск» по реализации Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах (в ред. от 26 августа 2009 г.): постановление администрации г. Новочеркаска от 29 июля 2009 г. № 2000 // Новочеркасск. ведомости. Офиц. вып. 2009. № 23. Ноябрь.

ральном уровне обязательность их принятия исполнительным органом муниципального образования.

К документам, на основе которых осуществляется составление проекта местного бюджета, относится также среднесрочный финансовый план муниципального образования (далее – план). Однако в соответствии с п. 4 ст. 169 БК РФ он разрабатывается местной администрацией муниципального образования в случае, если проект местного бюджета составляется и утверждается на очередной финансовый год. Вместе с тем в ряде муниципальных образований¹³ одновременно составляются и утверждаются проект бюджета на очередной финансовый год и плановый период и среднесрочный финансовый план, несмотря на то что в данном случае составление подобного документа не требуется.

Бюджетный кодекс РФ (ст. 174) под среднесрочным финансовым планом муниципального образования понимает ежегодно разрабатываемый документ, содержащий основные параметры местного бюджета. Форма плана, а также порядок его разработки и утверждения устанавливаются местной администрацией.

В этой связи следует отметить положительную практику, выразившуюся в разработке на региональном уровне методических рекомендаций по формированию среднесрочного финансового плана муниципальными образованиями¹⁴. Целью таких рекомендаций является унификация подходов к его разработке во избежание разночтений, неоднозначного понимания терминов и понятий. Однако такие рекомендации приняты далеко не во всех регионах. Более того, в нарушение бюджетного законодательства в ряде муниципальных образований отсутствует не только документ, определяющий порядок разработки среднесрочного финансового плана муниципального образования, но и сам план, при том что проект бюджета разрабатывается на очередной финансовый год.

В процессе составления проекта местного бюджета должен быть сформирован перечень муниципальных целевых программ, подлежащих финансированию из средств местного бюджета в очередном финансовом году. Ранее утвержденные муниципальные программы подлежат приведе-

¹³ Такое положение наблюдается, например, в муниципальном образовании «Сельское поселение Селиярово» Ханты-Мансийского района Тюменской области.

¹⁴ К примеру, методические рекомендации разработаны Комитетом администрации Алтайского края по финансам, налогам и кредитной политике. См.: URL:http://www.fin22.ru/regul/metodica/metodica_253.html (дата обр. 22.07.2014).

нию в соответствии с решением о бюджете не позднее двух месяцев со дня вступления его в силу.

В соответствии со ст. 179 БК РФ порядок принятия решений о разработке муниципальных программ, сроки их реализации и утверждения определяются местной администрацией муниципального образования. Вместе с тем во многих муниципальных образованиях документы, регламентирующие порядок разработки и утверждения муниципальных целевых программ, отсутствуют, в то время как сами программы в нарушение норм БК РФ разработаны и действуют.

В отсутствие законодательного закрепления определения целевой программы на федеральном уровне, представительные органы местного самоуправления по-разному трактуют указанную категорию. Так, в соответствии с постановлением администрации города Омска от 2 августа 2013 г. № 864-п «Об установлении Порядка принятия решений о разработке муниципальных программ города Омска, их формирования и реализации, порядка проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ города Омска»¹⁵ муниципальная программа города Омска – система мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам реализации, содержанию, финансовому обеспечению и исполнителям, обеспечивающая достижение цели в соответствующей сфере социально-экономического развития города Омска на долгосрочный период. По смыслу ч. 3 п. 7 вышеуказанного постановления под долгосрочным периодом понимается срок свыше 5 лет. В постановлении администрации МО городского округа «Сыктывкар» от 29.06.2012 № 6/2281 «О муниципальных программах МО ГО «Сыктывкар»¹⁶ под муниципальной программой понимается система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной и муниципальной политики, реализуемой на территории МО ГО «Сыктывкар», обеспечивающих его социально-экономическое развитие. В названном документе указывается, что муниципальная программа может включать долгосрочные целевые программы, реализуемые в соответствующей сфере социально-экономического развития МО ГО «Сыктывкар», подпрограммы, содержащие ведомственные целевые программы, а также основные мероприятия (мероприятия отраслевых (функциональных) органов администра-

¹⁵ См.: URL: <http://docs.cntd.ru/document/467305354> (дата обр. 22.07.2014).

¹⁶ См.: URL: <http://сыктывкар.рф/attachments/article/14336/Постановление%20от%2029.06.pdf> (дата обр. 23.07.2014).

ции МО ГО «Сыктывкар», администрации Эжвинского района МО ГО «Сыктывкар», юридических и (или) физических лиц).

Представляется необходимым в обязательном порядке регламентировать сроки реализации целевых программ, порядок их формирования и утверждения, а также закрепить в ст. 6 БК РФ определение целевой программы.

Подводя итоги, следует отметить, что зачастую при разработке соответствующих правовых актов, регулирующих составление проекта местного бюджета, представительные органы муниципальных образований слепо дублируют положения статей Бюджетного кодекса РФ, касающиеся организации бюджетного процесса, не заботясь об их конкретизации и адаптации к особенностям местного устройства, что является серьезным недостатком.

Учитывая изложенное, составление проекта местного бюджета должно осуществляться исходя из специфики разработки бюджетных показателей с учетом целого комплекса факторов социально-экономического и политического характера.

Изучение стадии составления проекта бюджета на основе сравнительного анализа федерального, регионального и местного законодательства позволяет сделать вывод о необходимости детальной регламентации и дальнейшего совершенствования норм, закрепляющих основы и порядок составления проекта бюджета как на федеральном, так и на муниципальном уровнях.

Список литературы

1. Анненкова В.Г., Заметина Т.В. Конституционное право России: курс лекций. – Энгельс, 2013. – 300 с.
2. О бюджетном процессе в Волгоградской области (в ред. от 10 дек. 2012 г.): закон Волгоградской области от 11 июня 2008 г. № 1694-ОД // Волгогр. правда. – 2008. – № 105. – 18 июня.
3. О бюджетном процессе в Мурманской области (в ред. от 29 окт. 2013 г.): закон Мурманской области от 11 дек. 2007 г. № 919-01-ЗМО // Мурманск. Вестн. – 2007. – № 238. – С. 4–6.
4. О бюджетном процессе в Пермском крае (в ред. от 15 нояб. 2013 г.): закон Пермского края от 12 окт. 2007 г. № 111-ПК // Собрание законодательства Пермского края. – 2007. – № 11. – 30 нояб.
5. О Положении о бюджетном процессе в Новоаннинском муниципальном районе Волгоградской области (нов. ред.): решение Новоаннинской районной думы Волгоградской области от 27 февр. 2014 г. № 29/267 // СПС Консультант Плюс.

6. О прогнозировании и планировании социально-экономического развития Чеченской Республики (в ред. от 20 нояб. 2013 г.): закон Чеченской Республики от 26 июля 2011 г. № 26-РЗ // СПС Консультант Плюс.

7. Об особенностях бюджетного процесса в Ульяновской области (в ред. от 5 ноября 2013 г.): закон Ульяновской области от 2 окт. 2012 г. № 123-ЗО // Ульяновск. правда. – 2012. – № 109(23.234). – 5 окт.

8. Об утверждении Плана мероприятий муниципального образования «Город Новочеркасск» по реализации Бюджетного послания Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2010–2012 годах» (в ред. от 26 авг. 2009 г.): постановление администрации г. Новочеркаска от 29 июля 2009 г. № 2000 // Новочеркасск. ведомости. Офиц. вып. – 2009. – № 23. – Ноябрь и др.

9. Об утверждении Плана мероприятий по реализации основных положений Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2013 – 2015 годах: постановление администрации г. Суджи Курской области от 11 сент. 2012 г. № 160 // СПС Консультант Плюс.

10. Об утверждении Положения «О бюджетном процессе в городском округе “Город Кызыл Республики Тыва”» (в ред. от 12 сентября 2012 г.): решение хурала представителей г. Кызыла от 11 нояб. 2008 г. № 44 // Центр Азии. – 2008. – № 49. – 12–18 дек.

11. Об утверждении Положения о бюджете и бюджетном процессе в городе Перми (в ред. от 17 дек. 2013 г.): решение Пермской городской думы от 28 авг. 2007 г. № 185 // Офиц. бюл. органов местного самоуправления муниципального образования город Пермь. – 2007. – № 66. – 11 сент.

12. Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании «Город Ижевск» (в ред. от 20 февр. 2014 г.): решение Городской думы г. Ижевска от 26 нояб. 2010 г. № 19 // Изв. Удмуртской Республики. – 2010. – № 140. – 14 дек.

13. Об утверждении положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании Кирбинский сельсовет: постановление администрации Кирбинского сельсовета Бейского района Республики Хакасия от 1 окт. 2012 г. № 76 // СПС Консультант Плюс.

14. Об утверждении Положения о бюджетном процессе в муниципальном образовании Кандалакшский район: решение Совета депутатов МО Кандалакшский район от 27 февр. 2014 г. № 198 // Нива. – 2014. – № 9. – С. 21–24.

15. Об утверждении Порядка разработки прогноза социально-экономического развития муниципального района «Нерчинский район»: постановление администрации муниципального района «Нерчинский район» Забайкальского края от 6 авг. 2012 г. Официальный сайт администрации муниципального района «Нерчинский район» Забайкальского края.

16. Романько А.Н. Правовое регулирование бюджетного процесса в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2011.

Сведения об авторах

Агишев Рустям Аипович – магистрант кафедры конституционного и международного права, Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. E-mail: officepkiuc@mail.ru

Алиева Людмила Игоревна – кандидат юридических наук, завкафедрой административного и финансового права, Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. E-mail: notl.79@mail.ru

Анненкова Виктория Геннадьевна – ректор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и международного права, Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. E-mail: officepkiuc@mail.ru

Белоусов Сергей Александрович – кандидат юридических наук, доцент, проректор по науке, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: sbelousov@sgap.ru

Березин Алексей Александрович – аспирант кафедры административного и муниципального права, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: berezin@gpsmu.ru, el-vista@ya.ru

Журавлёв Владимир Иванович – кандидат юридических наук, завкафедрой государственно-правовых дисциплин, РМАТ. E-mail: zhuravlev_vi@mail.ru

Зубакин Владимир Юрьевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права, Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. E-mail: officepkiuc@mail.ru

Ившина Ирина Николаевна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры общетеоретических правовых дисциплин, Северо-Западный филиал Российской академии правосудия. E-mail: irenmah@gmail.com

Кабышев Сергей Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина. E-mail: svkabyshv@gmail.com

Литвинова Юлия Михайловна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права, Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина. E-mail: jul-ltv@mail.ru

Малинин Василий Борисович – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса юридического факультета, Ленинградский государственный университет им. А. С. Пушкина. E-mail: Malininvasily@mail.ru.

Малыхина Наталья Ивановна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры криминалистического обеспечения расследования преступлений, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: nim1707@yandex.ru

Мамочкина Елена Михайловна – ст. преподаватель кафедры педагогики, психологии и права, Саратовский государственный аграрный университет им. Н.И. Вавилова. E-mail: mamochkina.elena@yandex.ru

Пахомова Елизавета Александровна – кандидат исторических наук, доцент кафедры философии и социальных наук, Волжская государственная академия водного транспорта. E-mail: pahomova-e@inbox.ru

Силантьева Инна Александровна – ст. преподаватель кафедры административного и финансового права, Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. E-mail: Silainna @ yandex.ru

Смирнова Александра Сергеевна – преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин, Псковский филиал Московского института государственного управления и права.

Степанюк Артем Вячеславович – аспирант кафедры конституционного и международного права, Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. E-mail: artem-stepaniuk@rambler.ru

Толмачев Вячеслав Владимирович – соискатель кафедры теории государства и права, Саратовская государственная юридическая академия. E-mail: vestnik@sgar.ru

Фадеева Вероника Алексеевна – аспирант кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета, Саратовский государственный университет им. Н. Г. Чернышевского. E-mail: Luvrik7@yandex.ru

Шуршалова Елена Сергеевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры права и правоохранительной деятельности, Поволжский кооперативный институт (филиал) Российского университета кооперации. E-mail: shurshalova_elen@mail.ru

АВТОРАМ СТАТЕЙ, ПРИСЫЛАЕМЫХ В ЖУРНАЛ

К публикации в Ленинградском юридическом журнале принимаются статьи, отражающие широкий спектр вопросов современной юриспруденции.

Необходимым условием публикации результатов научных работ для кандидатских исследований является наличие отзыва научного руководителя. Рецензирование поступивших в редакцию материалов осуществляется в установленном редакцией порядке. Редакция журнала оставляет за собой право отбора статей для публикации.

Материалы, направляемые в редакцию по электронной почте lenjurmag@mail.ru, должны быть представлены тремя файлами:

1. Статья

Объем статьи не менее 18 и не более 26 тыс. знаков с пробелами. Поля по 2,0 см; красная строка – 1,0 см. Шрифт Times New Roman, для основного текста размер шрифта – 14 кегль, межстрочный интервал – 1,5 пт.; для литературы и примечаний – 12 кегль, межстрочный интервал – 1,0 пт.

Фамилия автора помещается в правом верхнем углу страницы над названием статьи.

Ссылки на литературу оформляются постранично, нумерация сквозная.

В конце статьи приводится список литературы (не менее 5–7 позиций).

2. Автореферат

Автореферат содержит:

- название статьи и ФИО автора – на русском и английском языках;
- аннотацию статьи на русском и английском языках объемом 300–350 знаков с пробелами;
- ключевые слова и словосочетания (7–10 слов) на русском и английском языках.

3. Сведения об авторе

Фамилия, имя, отчество полностью, место работы и занимаемая должность, ученая степень, звание, почтовый адрес, электронный адрес, контактный телефон.

В случае несоблюдения настоящих требований редакционная коллегия вправе не рассматривать рукопись.

Статьи принимаются в течение года.

Редакция оставляет за собой право вносить стилистическую и корректорскую правку (не меняющую смысл) авторского текста.

При передаче в журнал рукописи статьи для опубликования презюмируется передача автором права на размещение текста статьи на сайте журнала в системе Интернет.

Плата за опубликование рукописей аспирантов не взимается.

Гонорар за публикации не выплачивается.

Редакционная коллегия:

196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин

Петербургское ш., 10

тел. 8 (812) 470-56-74, 8 (812) 451-83-49

ЛЕНИНГРАДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ

2014
№ 3 (37)

Редактор *Т. Г. Захарова*
Технический редактор *Е. Ю. Березина*
Оригинал-макет *Е. Ю. Березиной*

Подписано в печать 30.09.2014. Формат 70x90 1/16.
Бумага офсетная. Гарнитура Times New Roman. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 10,75. Тираж 1000 экз. Заказ № 1068

Ленинградский государственный университет
им. А. С. Пушкина
196605, Санкт-Петербург, г. Пушкин, Петербургское ш., 10

РТП ЛГУ 197136, Санкт-Петербург, Чкаловский пр., 25а