

**МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
«ДАГЕСТАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ФИЛИАЛ ДГУ В Г.ХАСАВИЮРТЕ**

Всероссийская научно-практическая конференция

«ПРАВОВАЯ СИСТЕМА РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»

Махачкала – 2020

В сборник вошли материалы научно-практической конференции студентов, преподавателей, посвященной актуальным проблемам государства и права в России.

Редакционная коллегия:

1. Касумов Р.М., док. ист. наук, проф., директор филиала ДГУ в г. Хасавюрте - ответственный редактор
2. Гаджиева А.А., канд. юрид. наук, доцент, ДГУ в г. Махачкала
3. Разаков Р.Ч-М., канд. ист. наук, доцент, филиал ДГУ в г. Хасавюрте
4. Шахбанов А.М., канд. ист. наук, доцент, филиал ДГУ в г. Хасавюрте
5. Джантемирова Г.Р., ст. преподаватель, филиал ДГУ в г. Хасавюрте

Издается по решению Совета филиала ДГУ в г. Хасавюрте

©ДГУ, 2020 г.

СОДЕРЖАНИЕ:

<i>Абдулазизова П.Г.</i> ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА	7
<i>Абдулазизова П.Г.</i> ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	14
<i>Аветисян М.Р.</i> ПРАВОВОЙ НИГИЛИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	21
<i>Алиев А.М., Акаева А.А.</i> ЭВОЛЮЦИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ.....	27
<i>Алибеков А.С., Мусаев М.М.</i> УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА – ПРИОРИТЕТНАЯ МЕРА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ.....	33
<i>Атиева З.Т., Абдулазизова П.Г.</i> ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ...	40
<i>Атиева З.Т., Ахмедов М.А.</i> МОРАЛЬ И ПРАВО В СОВРЕМЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ	44
<i>Ахмедов М.А., Акаева А.А.</i> ПРАВО ГРАЖДАНИНА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ, ЛИЧНУЮ И СЕМЕЙНУЮ ТАЙНУ, ЗАЩИТУ ЧЕСТИ И ДОСТОИНСТВА.....	50
<i>Абдулазизова П.Г., Акаева А.А.</i> ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕРТИФИКАЦИИ ПРОДУКЦИИ И УСЛУГ	53
<i>Алиев А.М., Акаева А.А.</i> ПРИНЦИП СВОБОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ПРИНЦИП РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ	56
<i>Абдулхапизов А.М., Алиев А.М.</i> ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ	60

<i>Батырова М.Д., Алиев А.М.</i>	
ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ИСПОЛНЕНИЮ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ: ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ.....	67
<i>Белых И.Е.</i>	
СОБОРНОЕ УЛОЖЕНИЕ 1649 ГОДА	72
<i>Вздорова Л.В.,</i>	
ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ СЛЕДОВАТЕЛЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИЕ ДОПРОСА.	76
<i>Гаджимусаева П.М., Гаджиева А.А.</i>	
ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НЕПРАВОМЕРНЫХ ДЕЙСТВИЙ ПРИ БАНКРОТСТВЕ.....	80
<i>Гладнев И., Абдулазизова П.Г.</i>	
ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА.....	83
<i>Гаджиев Р.Д., Магомедов М.Б.</i>	
СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	95
<i>Джантемиров Д.Р., Пирова Р.Н.</i>	
ОБЫЧАЙ В СИСТЕМЕ ФОРМ СОВРЕМЕННОГО ПРАВА.....	101
<i>Джантемиров Д.Р., Пирова Р.Н.</i>	
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОТВОРЧЕСТВА.....	107
<i>Джантемиров Д.Р., Пирова Р.Н.</i>	
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	116
<i>Дыдымов Р.А., Алиев А.М.</i>	
ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ОБРАЩЕНИЯ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН В ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА	124,

<i>Исаева М.И., Гаджиева А.А.</i> УБИЙСТВО МАТЕРЬЮ НОВОРОЖДЕННОГО РЕБЕНКА (СТ. 106 УК РФ):ПРОБЛЕМЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА УБИЙСТВО МАТЕРЬЮ НОВОРОЖДЕННОГО РЕБЕНКА	129
<i>Качикаева З.М., Шахбанов А.М.</i> К ВОПРОСУ О НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ	137
<i>Качикаева З.М., Шахбанов А.М.</i> ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	140
<i>Качикаева З.М., Шахбанов А.М.</i> ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	156
<i>Ковалева В.А.,</i> К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ПРЕЗИДЕНТА РФ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ	166
<i>Кондратьева А.Н.</i> УКРУПНЕНИЕ ИЛИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ЧТО ЛУЧШЕ ДЛЯ РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ?	174
<i>Кузьмичев Н.А.</i> ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.....	180
<i>Магомедов М.Б.</i> РАЗРАБОТКА И ПРИНЯТИЕ КОНСТИТУЦИИ СССР 1936 ГОДА.....	187
<i>Махаев М.А.</i> ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И США	194
<i>Пирова Р.Н., Джантемирова Г.Р.,</i>	201

СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ЗАДАЧИ ПО ЕЕ УКРЕПЛЕНИЮ	201
<i>Сакаватова У.М., Магомедов М.Б., Насрудинов Н.Б.</i>	
РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В XVIII- XIX ВВ.	205
<i>Сакаватова У.М., Магомедов М.Б., Насрудинов Н.Б.</i>	
СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВЛЕНИЯ ПРАВА	209
<i>Сакаватова У.М., Магомедов М.Б., Насрудинов Н.Б.</i>	
ПОЛНОМОЧИЯ КОНГРЕССА И ЕГО ПАЛАТ	215
<i>Сакаватова У.М., Магомедов М.Б., Насрудинов Н.Б.</i>	
ПОНЯТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА	227
<i>Сакаватова У.М., Магомедов М.Б., Насрудинов Н.Б.</i>	
ПАРЛАМЕНТ - ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ) ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ	233
<i>Юсупова М.К., Гаджиева А.А.</i>	
МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА.....	244
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	255

Абдулазизова П.Г.
*к.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА

Взятничество – одно из древнейших и распространенных проявлений коррупции. «Как только появились носители власти, облеченные особыми полномочиями, так одновременно с этим появилось и взяточничество», – писал известный русский криминалист В.И.Ширяев¹.

Согласно, действующему законодательству под взяточничеством понимается корыстное служебное (должностное) преступление, имеющее высокую степень общественной опасности, вызванную нарушением требований служебного долга. Смысл данного преступления заключается в том, что должностное лицо получает от других лиц или организаций заведомо незаконное материальное вознаграждение за выполнение определенных действий в связи с занимаемой должностью или служебным положением.

Ответственность за взяточничество, предусмотрена ст. 290 и ст. 291 УК РФ, как и все остальные преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Противоправность взяточничества выражается в посягательстве на нормальную деятельность публичного аппарата управления в лице государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, а также аппарата управления в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации по выполнению стоящих перед ними задач. Необходимо отметить, что для правильного функционирования аппарата управления обязательным условием является осуществление принципа публично-правовой, законной оплаты деятельности должностных лиц, в связи с выполнением ими своих служебных обязанностей.

¹Ширяев В.Н. Взятничество и лиходейство в связи с общим учением о должностных преступлениях. – Казань, 2016. – С. 9.

Согласно данному принципу должностное лицо обязано, выполняя свои обязанности, руководствоваться только интересами службы. Возможность получения вознаграждения должностным лицом за свою службу определяется нормативно-правовыми актами, которые регламентируют деятельность различных структур аппарата управления, в зависимости от их целевой принадлежности, будь-то государственные или муниципальные органы и учреждения. Кроме этого законодатель категорически запрещает получение денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера частным образом от отдельных граждан и организаций, заинтересованных в том или ином действии (бездействии) должностного лица или вообще в определенном направлении деятельности должностного лица.

В результате внесения разложения в работу публичного аппарата управления, взяточничество дискредитирует его в глазах граждан, подрывает его авторитет, а также веру в справедливость и ведет к формированию представления о всеобщей продажности чиновников. «Взятка превращает чиновника из слуги государства в прислужника частных интересов, – пишет А.И.Кирпичников. – Взяточничество – дача и получение тайного вознаграждения – содержит в себе не только нарушение правовых норм, оно разрушает всю правовую систему государства и предполагает разложение хранителей этой системы – чиновников, обязанных исполнять закон»¹. «Взяточничество не только дезорганизует экономику, социальное и культурное строительство, оно взрывает изнутри государственную дисциплину, разлагает господствующую в обществе идеологию, развращает общественное сознание – психологию, мораль, нравственность... Иначе говоря, оно приводит к сильной и быстродействующей коррозии в экономике, в механизме государственного управления, в формировании общественного сознания»².

Говоря о проблематике взяточничества нельзя не упомянуть о рассуждениях А.М.Яковлева: «Это преступление непосредственно посягает на сам правопорядок, превращает хранителей,

¹Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. – СПб., 2017. – С. 14-15.

²Волженкин Б.В., Кваши В.Е., Цагикян С.Ш. Ответственность за взяточничество. Саратов, 2015. – С. 34.

стражей нормативной системы в ее нарушителей. Взятка может служить отмычкой к любым законодательным преградам, запретам и нормам. Взяточничество ведет к разложению самого механизма нормативности, самой правовой основы социальных взаимодействий, это форма фактического опровержения, отрицания права в интересах взяткодателя»¹.

В.В.Лунеев в свою очередь утверждает, что «...многие формы продажности должностных лиц при использовании рыночных отношений вышли за пределы устоявшихся представлений, должностные лица «волей» переходного периода освободились не только от общественного, партийного, но и правового государственного контроля, их изощренное мздоимство и казнокрадство стало основной и перспективной статьей дохода на временных и неустойчивых государственных должностях, институированного порочным российским деловым обычаем»².

Взяточничество способствует совершению различных противоправных действий в зависимости от служебного положения должностного лица. Например, получение взятки может способствовать заключению выгодных контрактов, получению налоговых льгот и выгодных кредитов, проведению нужных экспертиз. В современных условиях при установлении рыночной экономики большое значение придается нарушениям по службе в сфере экономики, к примеру, неправомерное распределение государственных заказов, незаконное получение лицензий на право занятия отдельными видами предпринимательской деятельности и т.д.

Проблема взяточничества очень актуальна для нашего общества так как, коррупционные проявления затрагивают все сферы жизни современного человека. Взятки даются и берутся при прописке и регистрации, поступлении в образовательные учебные заведения, сдаче в них экзаменов. Коррупция в деятельности правоохранительных органов приносит значительный урон интересам граждан и в этот же момент ставит под сомнение законное

¹ Яковлев А.М. Социология экономической преступности. – М., 2015. – С. 150.

² Лучеев В.В. Коррупция, учтенная и фактическая // Государство и право. – 2016. – № 8. – С. 81.

выполнение своих обязанностей чиновниками соответствующих подразделений.

Крайне опасно проявление взяточничества, в сфере борьбы с преступностью, где недобросовестными сотрудниками оказывается содействие преступным элементам и общее покровительство их деятельности. Кроме этого коррупционная направленность присуща и служащим налоговых органов, таможенных подразделений и иных контрольно-надзорных аппаратов. Необходимо отметить что, хотя уголовный кодекс предусматривает основания для освобождения от ответственности за дачу взятки, но лица, совершающие противоправное деяние, считают, что им проще заплатить, чем искать иной выход из сложившейся ситуации

Взяточничество относится к числу наиболее латентных преступлений. Несмотря на широкую распространенность этого явления, статистика выявленных в России за 2013-2016 гг. фактов взяточничества выглядит достаточно скромно. Согласно представленным данным доля взяточничества в общем массиве выявленных преступлений колеблется в пределах 0,1-0,2%. По данным МВД РФ, в 2016 г. структура привлеченных к ответственности коррумпированных лиц, подлежащих суду, выглядела следующим образом: работники министерств, комитетов и их структур на местах— 41,1 %, сотрудники правоохранительных органов— 26,5 %, работники контролирующих органов— 8,9 %, работники таможенной службы — 3,2 %, депутаты органов представительной власти— 0,8 %, прочие— 7,8 %¹. Таким образом, коррупцией охвачены практически все сферы государственного управления. Особенно пораженными являются государственные структуры, связанные с рассмотрением вопросов приватизации, аренды, финансирования, кредитования, осуществления банковских операций, создания и регистрации коммерческих организаций, внешнеэкономической деятельности, распределения фондов, проведения земельной реформы.

Говоря о взяточничестве необходимо отметить, что существует множество способов совершения противоправного деяния.

¹ Гагушкин В.В. Структура привлеченных к ответственности коррумпированных лиц // Российская газета. –2017. – 21 февраля.

Согласно провиденному исследованию американским ученым В.М. Райсменом можно выделить три основных распространенных типа взяток: деловая взятка («платеж государственному служащему с целью обеспечения или ускорения выполнения им своих должностных обязанностей»), тормозящая взятка («за приостановку действия нормы или неприменение ее в деле, где она в принципе должна быть применена»), прямой подкуп (т.е. «покупка не услуги, но служащего», «приобретение должностного лица» с тем, чтобы оно, оставаясь на работе в организации и внешне соблюдая полную лояльность, на деле пеклось о своекорыстных интересах взяткодателя)¹.

Аналогичные виды взяток мы встречаем и в современной России. Особую опасность представляет прямой или «тотальный», полный подкуп должностного лица, чья деятельность по отношению к взяткодателю целиком подчиняется интересам последнего². Организованные преступные группировки устанавливают коррумпированные связи с представителями властных структур, систематически «подкармливая» этих лиц, ставя тем самым должностных лиц в полную от себя зависимость.

Благодаря многолетнему опыту профилактики и борьбы с продажностью должностных лиц можно выявить несколько форм этой разновидности коррупции, а именно: получение вознаграждения за уже совершенное без предварительной договоренности о вознаграждении правомерное действие (бездействие) с использованием служебного положения; получение вознаграждения при тех же условиях за действие (бездействие), связанное с нарушением служебных обязанностей; получение вознаграждения до совершения правомерных действий (бездействия) с использованием служебного порядка. Опасной разновидностью этой ситуации является вымогательство взятки, когда должностное лицо требует взятку, угрожая совершить действие, нарушающее законные интересы взяткодателя, или не совершить законные действия, претендовать на которые взяткодатель имеет основания; получение

¹ Райсмен В.М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовые походы» и реформы. – М., 2015. – С. 124-125.

² Яковлев А.М. Социология экономической преступности. – М., 2015. – С. 151.

вознаграждения (или обещание вознаграждения), до совершения незаконных действий, в которых заинтересован взяткодатель (подкуп); получение должностным лицом материальных ценностей или услуг от лиц, так или иначе от него зависящих, «находящихся в сфере его юрисдикции», заинтересованных в благорасположении, покровительстве, попустительстве и т.п., без какой-либо договоренности о конкретном служебном действии; поборы, «дань», накладываемые должностным лицом на подчиненных и других лиц, зависящих от его благорасположения.

По Уголовному кодексу РФ 1996 г. понятие «взятничество» охватывает два преступления: получение взятки (ст. 290) и дача взятки (ст. 291). Специальной статьи, говорящей об ответственности за посредничество во взятничестве, в действующем УК нет, хотя фигура посредника в получении и даче взятки упоминается в названных статьях и посредничество во взятничестве влечет уголовную ответственность.

Согласно действующему законодательству преступление (получение взятки) не может быть окончено, если не было ее дачи. Точно так же не будет окончено состава дачи взятки, если не имело место ее получение. Эта взаимная зависимость преступлений закономерно вызвала в юридической литературе дискуссию об их правовой природе.

Такая трактовка объекта посягательства по существу и определяет решение спорного вопроса. Ведь чтобы должностное лицо подобным образом могло осуществить окончено посягательство на нормальную деятельность публичного аппарата, нарушить принцип публично-правовой оплаты служебной деятельности, необходимо, чтобы кто-то дал ему взятку. Следовательно, взяткодатель, в том числе и действующий под влиянием принуждения (вымогательство взятки), является необходимым соучастником данного преступления, ибо он умышленно, совместно с должностным лицом участвует в посягательстве на нормальную деятельность публичного аппарата.

Все основные аргументы сторонников понимания дачи и получения взятки как самостоятельных преступлений легко опровержимы. Как правило, обращается внимание на то, что при получении взятки и ее даче различны объективная сторона, характеристика субъектов этих преступлений, интересы, мотивы и

цели их действий¹. Но ведь при соучастии в преступлении мотивы и цели действий соучастников совпадают далеко не всегда, их различие вполне допустимо. Важно лишь осознание совместности и противоправности действий. Столь же различными могут быть и действия соучастников по совершению одного общего для них преступления. Наконец, недолжностное положение взяточдателя не исключает возможности его соучастия в преступлении со специальным субъектом – должностным лицом.

В развитых европейских странах государственное должностное лицо после увольнения со службы в течение установленного периода времени должно получить разрешение правительства, прежде чем принять приглашение на работу в частном секторе или начать заниматься коммерческой деятельностью, если будущая работа затрагивает интересы прежней должности. В России только за последние несколько лет сменилось более 15 министров экономики, финансов и заместителей председателя Правительства по экономическим проблемам, большинство из которых буквально на следующий день после увольнения с государственной должности занимали руководящие посты в крупных коммерческих банках, компаниях и концернах. В качестве первопричинности этого явления можно выделить наличие нужных и необходимых связей у будущего руководителя. Но в демократических странах такое поведение рассматривается как коррупционное.

Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством от 16 декабря 1996 года определяет взяточничество несколько расширено по сравнению с российским законодательством. Так согласно этой Декларации взяточничество может включать, в частности, следующие элементы:

предложение, обещание или передачу любой частной или государственной корпорацией, в том числе транснациональной корпорацией, или отдельным лицом какого-либо государства лично или через посредников любых денежных сумм, подарков или других выгод любому государственному должностному лицу

¹ Здравомыслов Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. – М., 2015. – С. 24; Мельникова В.Е. Ответственность за взяточничество. – М., 2017. – С. 4-5.

или избранному представителю другой страны в качестве неправомерного вознаграждения за выполнение или невыполнение этим должностным лицом или представителем своих служебных обязанностей в связи с той или иной международной коммерческой операцией;

вымогательство, требование, согласие на получение или фактическое получение любым государственным должностным лицом или избранным представителем какого-либо государства лично или через посредников денежных сумм, подарков или других выгод от любой частной или государственной корпорации, в том числе транснациональной корпорации, или отдельного лица из другой страны в качестве неправомерного вознаграждения за выполнение или невыполнение этим должностным лицом или представителем своих служебных обязанностей в связи с той или иной международной коммерческой операцией.

Абдулазизова П.Г.

*к.ю.н., ст.преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В ст. 12 Конституции Российской Федерации¹ установлен принцип самостоятельности местного самоуправления, обеспечивающего в пределах своих полномочий решение населением вопросов местного значения. Проявлением данного принципа является закрепленное в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Что следует относить к структуре органов местного самоуправления, Конституцией РФ не предусмотрено. В связи с этим, а также из-за неоднозначности самого термина «структура» возникает закономерный вопрос об определении понятия «струк-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. N 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. N 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. N 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. N 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.

тура органов местного самоуправления». Данный вопрос носит не только теоретический, но и практический характер и напрямую касается содержания соответствующего конституционного права населения.

Менее чем через год после принятия Конституции РФ в Конституционный Суд РФ обратилась Московская областная Дума с просьбой разъяснить, что означает термин «структура органов местного самоуправления». Конституционный Суд РФ при проверке соответствующего запроса в Определении от 16 июня 1995 г. № 67-О указал, что такое ходатайство, по сути, требует создания новых правовых норм и, исходя из основополагающего принципа осуществления государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, Конституционный Суд РФ не может подменять законодателя при правовом регулировании местного самоуправления¹.

Следовательно, задача определения понятия «структура органов местного самоуправления» лежит именно на законодателе в рамках установления общих принципов организации местного самоуправления. На уровне федерального законодательства основным нормативно-правовым актом, регулирующим общественные отношения, возникающие при осуществлении местного самоуправления, является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Всего в России было принято два таких Закона - в 1995 г. и в 2003 г.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» лишь дублировал положения Конституции РФ, указывая в ч. 6 ст. 14, что структура органов местного само-

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1995 г. N 67-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской областной Думы о толковании части 1 статьи 131 Конституции Российской Федерации" // Архив Конституционного Суда Российской Федерации за 1995 г.

управления определяется населением самостоятельно¹, не раскрывая содержания данного понятия.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту - Закон № 131-ФЗ) законодатель пошел дальше простого дублирования и установил в ч. 1 ст. 34, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения². Таким образом, законодатель понимает под структурой органов местного самоуправления перечень органов, действующих в муниципальном образовании. Об этом свидетельствует также использование в п. 1 ч. 6 ст. 34 Закона N 131-ФЗ при упоминании структуры органов местного самоуправления термина «перечень» приводимого в скобках в качестве синонима.

По мнению Е.С. Шугриной, такой подход к раскрытию термина «структура органов местного самоуправления» посредством их перечисления полностью соответствует правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П, согласно которой структура федеральных органов исполнительной власти включает перечень этих органов³. Действительно, используемое лишь дважды в Конституции РФ слово «структура» употребляется также в понятии «структура федеральных органов исполнительной власти» (ч. 1 ст. 112).

¹ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 1995. N 35. Ст. 3506.

² Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

³ Шугрина Е.С. Органы местного самоуправления: новые подходы к правовому регулированию // Lex russica. - 2007. - N 2. - С. 251.

Утверждаемая указом Президента РФ, данная структура представляет собой перечень федеральных органов исполнительной власти. В то же время данный перечень изложен не случайным образом, а в определенном порядке, отражающем подконтрольность федеральных органов исполнительной власти Президенту РФ либо Правительству РФ. Исходя из единства используемой в Конституции РФ терминологии, стоит предположить, что и население, устанавливая структуру органов местного самоуправления, должно иметь возможность определять их взаимоотношения. И, как справедливо отмечает Н.А. Антонова, «структура как простой набор элементов, без установления их функциональной и компетенционной зависимости, перестает быть собственно действующей структурой»¹.

Следует сказать, что не все ученые-правоведы согласились с легальным определением, предложив иное толкование понятия «структура органов местного самоуправления». Анализ их работ позволяет говорить о том, что в науке муниципального права сложилось как минимум четыре самостоятельных подхода.

Первый подход характеризуется критикой использования законодателем в ч. 1 ст. 34 Закона № 131-ФЗ в отношении перечня органов местного самоуправления понятия «структура». Как отмечают Е.А. Холодилова и А.В. Елькина, совокупность органов, которые действуют в муниципальном образовании и взаимодействуют между собой, правильнее назвать системой, структурой же является внутренняя организация каждого отдельного органа².

Возможность самостоятельного определения местными органами власти своей внутренней административной структуры установлена п. 1 ст. 6 Европейской хартии местного самоуправ-

¹ Антонова Н.А. Возможность выбора структуры органов местного самоуправления населением муниципального образования: проблемы и последствия // (Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Москва, 10 - 13 марта 2010 г.) / Отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Изд. дом "РоЛиКС", 2010. - С. 428.

² Холодилова Е.А., Елькина А.В. Органы местного самоуправления как элемент публичной власти // Российская юстиция. 2015. N 8. СПС "КонсультантПлюс".

ления¹ в развитие принципа организационной автономии местного самоуправления. Представляется, что и закрепленное в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ право населения, являющееся проявлением принципа самостоятельности местного самоуправления, также должно включать возможность определения внутреннего строения органов местного самоуправления.

Исходя из определения структуры как совокупности внутренних элементов объекта, И.В. Выдрин полагает, что конституционное и текущее законодательство должно закреплять право местных сообществ самостоятельно определять не структуру, а систему органов местного самоуправления (состоящую, например, из представительного и исполнительного органов, главы муниципального образования)².

Авторы рассматриваемого подхода, признавая, что структура органа управления зависит от системы органов управления, все же непосредственно не включают структуру органов местного самоуправления в систему органов местного самоуправления, в чем и заключается отличие второго подхода. Как отмечает И.В. Бабичев, структуру органов местного самоуправления составляют органы местного самоуправления и выборные должностные лица местного самоуправления, обладающие определенными правовыми свойствами, главное из которых - наличие собственных полномочий по решению вопросов местного значения, составленных в соответствии с некоторыми правилами, и их взаимоотношения (т.е. структура - это не совсем перечень). В свою очередь, система органов местного самоуправления помимо их структуры включает системообразующий фактор, которым является цель системы³.

Несомненным достоинством данного подхода по сравнению с определением, закрепленным в ч. 1 ст. 34 Закона N 131-ФЗ, яв-

¹ Европейская хартия местного самоуправления: совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г. Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. N 55-ФЗ // СЗ РФ. - 1998. - N 36. - Ст. 4466.

² Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект): Монография. - Екатеринбург, 1998. - С. 67.

³ Бабичев И.В. Муниципальное право: системно-структурный анализ юридических конструкций. - М., 2010. - С. 183.

ляется включение в структуру также взаимоотношений органов местного самоуправления. Однако неясна необходимость дополнительного выделения системы органов местного самоуправления, отличающейся от структуры наличием цели. Не до конца остается ясным, кто именно вправе формировать цель системы - имеется ли подобное право у населения, либо его возможности исчерпываются закреплением перечня органов местного самоуправления и взаимоотношений между ними? Исходя из того, что население является субъектом конституционного права на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, оно обладает собственным интересом при реализации данного права. В качестве примера можно обозначить интерес населения в наиболее эффективном решении органами местного самоуправления вопросов местного значения. Именно этой цели и призвана служить формируемая структура органов местного самоуправления.

В действующем Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» понятие «система органов местного самоуправления» не используется. В связи с этим полагаем нецелесообразным в настоящее время введение дополнительного понятия «система органов местного самоуправления», содержание которого в полной мере может охватываться понятием «структура органов местного самоуправления».

Следующим двум подходам свойственно понимание структуры органов местного самоуправления одновременно в нескольких значениях. Исследуя данный вопрос, Т.Е. Беджанова выделяет подход, в соответствии с которым термин «структура органов местного самоуправления» следует рассматривать в узком и широком смысле. В узком смысле - это система, имеющая самостоятельный статус органов, через которые на соответствующей территории осуществляются функции и полномочия органов местного самоуправления. В широком смысле - это также внутренние подразделения созданных органов местного самоуправления¹.

¹ Беджанова Т.Е. Структура органов местного самоуправления: вопросы теории и практики (на примере Республики Дагестан) // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 5. СПС КонсультантПлюс.

К.Ф. Шеремет и И.И. Овчинников в узком смысле под структурой органов местного самоуправления также понимают систему органов местного самоуправления, имеющих самостоятельный статус, образующую конкретную организационную модель самоуправления, через которую на данной территории осуществляются функции и полномочия местного самоуправления. В широком смысле анализируемое понятие охватывает и внутренние подразделения органов, наделенных самостоятельным статусом, т.е. органы, имеющие производный статус (подчиненные другим органам или должностным лицам местного самоуправления)¹.

Можно сказать, что данное определение аналогично первому из рассмотренных в настоящей статье подходов, поскольку совокупность органов местного самоуправления, действующих в муниципальном образовании, именуется системой органов местного самоуправления. Однако термины «система» и «структура» не разграничиваются авторами в полной мере, и поэтому подобная система органов одновременно рассматривается в качестве структуры органов местного самоуправления в узком смысле. Следовательно, отсутствует необходимость внесения изменений в ч. 1 ст. 131 Конституции РФ и ч. 1 ст. 34 Закона № 131-ФЗ и дополнительного введения термина «система органов местного самоуправления».

Достаточно близким к предыдущему является четвертый подход, согласно которому вместо понимания структуры органов местного самоуправления в узком и широком смысле необходимо выделять внутреннюю и внешнюю структуру органов местного самоуправления. Н.С. Бондарь к внешней структуре органов местного самоуправления относит определение видов органов местного самоуправления, их наименование, взаимоотношения между ними, распределение компетенции. Внутренней структурой органов местного самоуправления является внутреннее

¹ Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. - М., 1998. - С. 81.

устройство соответствующих органов¹. Использование в данном подходе терминов "внешняя" и «внутренняя структура» отражает содержание обозначаемых понятий и соотносится с уже упомянутыми положениями п. 1 ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающими «внутреннюю административную структуру местных органов власти». Кроме того, Н.С. Бондарь относит к структуре органов местного самоуправления также наименование органов местного самоуправления и распределение компетенции между ними, что в значительной степени увеличивает содержание соответствующего конституционного права населения.

Раскрытие содержания понятия «структура органов местного самоуправления» позволит определить пределы самостоятельности местных сообществ при реализации соответствующего конституционного права, что не только сделает данное право более понятным для правоприменителя, но также будет служить предотвращением произвольного вмешательства законодателя в организационную самостоятельность местного самоуправления².

Аветисян М.Р.

*студент Юридического института
Томского Государственного Университета, г. Томск*

ПРАВОВОЙ НИГИЛИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Право относится к числу фундаментальных ценностей мировой культуры, выработанных человечеством в ходе его развития. Ценностные свойства права обусловлены его значением как особой формы общественных отношений, его местом и задачами в социальной системе общества.

¹ Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. проф. Н.С. Бондаря. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2002. - С. 329 - 330.

² Явкин С.С. Понятие и сущность структуры органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - N 12. - С. 24 - 28.

Концептуальный подход к праву как элементу культуры и цивилизации позволяет характеризовать истоки, значимость и социальную ценность права в широком, общесоциологическом плане. Как глубинный элемент культуры право не только вбирает в себя ее ценности, но и реализует основополагающие требования и достижения цивилизации¹, обеспечивая тем самым сохранение, а в известной мере и преумножение потенциала материальных, социальных и духовных богатств общества.

В настоящее время как никогда актуальными являются вопросы изучения современного правосознания и правовой культуры общества. В 2011 году Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики России в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, которые направлены на формирование правовой культуры населения, традиций безусловного уважения к закону, правопорядку и суду. Они предусматривают как формирование преобладающей модели социального поведения, так и преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России в качестве современного цивилизованного государства.

Одной из основных проблем современной российской правовой культуры является проблема правового нигилизма. О феномене правового нигилизма сейчас много говорят и пишут. Действительно, в настоящее время нигилистическое отношение к праву стало наиболее показательной и неотъемлемой чертой сложившейся в России ситуации культурно-правового кризиса. Нигилизм (от лат. Nihil – ничто) в широком смысле означает отрицание общепринятых ценностей, идеалов, моральных норм, культуры и т.п. Правовой нигилизм заключается в отрицании правовых ценностей, в неуважительном отношении к законам и нормативному порядку.

Однако, анализируя причины правового нигилизма, исследователи часто объясняют их юридическим невежеством, косностью, отсталостью, правовой невоспитанностью основной массы населения. Такой подход скорее является несколько поверхностным, основанным более на житейских наблюдениях и констата-

¹ Нерсисянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. М.: Норма, 1997. – 652 с.

ции фактов, и в силу этого, используя его, мы рискуем остаться на уровне не теоретических, а обыденных представлений. Ибо из этого подхода следует, что правовой нигилизм является просто отношением в принципе неправового сознания к праву. Действительно, для сознания, в котором отсутствуют правовые представления, права как реальности просто не существует. В лучшем случае право является для такого сознания объективной внешней принудительной силой, но тогда правильнее называть это состояние сознания не правовым нигилизмом, а «правовым негативизмом», говорить об абсолютном отсутствии у носителей этого явления правосознания как такового. Тем не менее представляется, что более верно было бы понимать правовой нигилизм как проявление специфического типа правосознания и правовой культуры, базирующихся на ином, атипичном восприятии социорегулятивного потенциала права и диктующих иное, атипичное, отношение к нему как ценности ¹.

Поэтому к правовому нигилизму следует относить только случаи осознанного игнорирования требований закона, которые тем не менее не сопровождаются наличием преступного умысла (такая разновидность деформации правосознания, которая характеризуется наличием умысла на совершение правонарушения, называется перерождением правосознания). Проявляется нигилизм в самых различных формах: от равнодушного, безразличного отношения к роли и значению права через скептическое отношение к его потенциальным возможностям до полного неверия в право и явно негативного отношения к нему.

Отвергая право, субъект может искать альтернативный регулятор, а может занять только позицию, предполагающую внутреннее отторжение (невосприятие) права в качестве общезначимого регулятора. Подобный выбор зависит от качества самой личности. Безальтернативное отторжение права может происходить и потому, что выбор альтернативы – это не только процесс сравнения характеристик двух объектов - отрицаемого и его за-

¹ Сунцов Е.А. Актуальные проблемы воспитания правовой культуры молодежи // Общество и право. 2009. N 3. С. 275-277.

менителя, но и просто возможность выбора, которую порой за-
прещает правовая норма.

Можно выделить следующие проявления правового ниги-
лизма в современной России. Во-первых, это несоблюдение и не-
исполнение требований законов и иных нормативных актов, ко-
гда граждане живут и действуют вопреки требованиям правовых
норм. Это свидетельствует, в том числе, и о неэффективной рабо-
те государственных структур. Несоблюдение и неисполнение за-
конов наносит не меньший вред общественным интересам, чем
их прямое нарушение. К тому же, правовые регуляторы зачастую
подменяются иными регулятивными системами, более доступ-
ными по времени и затратам использования, осязаемыми по ре-
зультатам. Именно по этим позициям право проигрывает своим
конкурентам. Правовой нигилизм «высвечивает» недоступность
для субъектов необходимых юридических средств либо слож-
ность их использования. На этом фоне развивается и крепнет
список негативных социальных регуляторов, совокупно обозна-
чаемых теневым правом. Во-вторых, для населения характерно
отождествление права с фактическим действием властных струк-
тур. В силу этого и правоохранительные органы, и средства пра-
вового регулирования воспринимаются как явления дестабилизи-
рующие, способствующие углублению социальных конфликтов и
наносящие вред обществу.

В-третьих, это неуважение к суду и правоохранительным ор-
ганам. Граждане предпочитают в случае возникновения юриди-
ческого конфликта, совершения в отношении их незаконных дей-
ствий не прибегать к помощи правоохранительных органов, не
обращаться в суд, а решать проблему самостоятельно, при по-
средстве иных (зачастую криминальных) структур. Это связано
как с негативным отношением к деятельности правоохранитель-
ных структур вообще, так и с неуважением к принимаемым ими
решениям.

В-четвертых, это аполитичность и отсутствие сопричастно-
сти к делам государства и общества. Из-за отсутствия у государ-
ства внятных и поддерживаемых большинством целей обще-
ственного развития, мобилизирующих ценностей и идеалов насе-
ление теряет ощущение неразрывной связи «личность-
государство». Россияне не ощущают в полной мере свою граж-

данскую ответственность за настоящее и будущее. Значительная часть населения считает, что человек должен жить в той стране, где ему больше нравится.

Правовой нигилизм зачастую бывает связан с некомпетентной критикой права, правовой мифологией и политическим радикализмом. В конечном итоге, отрицая правовую идеологию, разрушая правовые взгляды, представления и установки, правовой нигилизм способствует дестабилизации взаимоотношений в обществе, порождая конфликты и противоречия. Это проявляется на всех уровнях правового сознания: научном, профессиональном и обыденном. В самом крайнем выражении правовой нигилизм, по верному замечанию С.Л. Франка, «невольно санкционирует преступность и дает ей возможность рядиться в мантию идейности и прогрессивности»¹.

На формирование правового нигилизма в значительной степени оказывают влияние факторы социальной среды, в частности: деидеологизация и коммерциализация общественных отношений, смена ценностных идеалов с ярко выраженной ориентацией на идеалы западной демократии, в связи с чем для современной российской правовой культуры характерен приоритет частных интересов по отношению к публичным, прагматическое восприятие государственно-правовых институтов, отрицание традиционных ценностей.

Преодоление нигилистических тенденций во многом связано с процессом накопления навыков самостоятельного оперирования правовыми понятиями и категориями; определением собственной социально-общественной позиции; развитием юридического мировоззрения; выработкой способности адекватно определять основные задачи и ценности права; правильным определением правомерного действия сторон в конкретных условиях, проектировании и принятии возможных оптимальных вариантов развития событий в юридически значимых ситуациях.

Правовой нигилизм в настоящее время характеризует состояние российского общества. Противостоит правовому нигилизму

¹ Осипов М.Ю. Правовая культура и механизм ее формирования // Журнал российского права. 2012. N 1. С. 75-81.

воспитание правовой культуры. Путем формирования правовой культуры является правовое воспитание. Преодоление правового нигилизма – процесс длительный и сложный, предполагающий изменение объективных факторов жизни общества и направленный на создание обновленной социально-правовой среды. В системе мер преодоления правового нигилизма приоритетное значение приобретает юридическая политика государства. Эта политика должна быть подчинена задаче утверждения в общественной жизни качественного правового закона, который бы отражал ценности личности, интересы различных социальных групп, отвечал международно-правовым стандартам, национальным традициям, действовал эффективно. Преодоление правового нигилизма также связано с созданием качественной системы правового обслуживания, в том числе правового информирования населения, которое повышает правовую компетентность граждан. Следующим важнейшим путем преодоления правового нигилизма может стать улучшение механизма правового регулирования и правовой защиты. Прежде всего, это создание при помощи благоприятной государственной политики, юридических и информационных средств таких условий, когда для гражданина соблюдение закона будет выгоднее его нарушения.

Правовой нигилизм является неотъемлемым элементом общественного сознания. Характер правового нигилизма деструктивен. При господстве правового нигилизма полностью низвергается принцип верховенства закона и существенно слабеет сила государственного (в том числе судебного) решения. Однако еще в начале XX века русский философ Иван Ильин писал, что любой более или менее глубокий кризис правосознания в конце концов должен привести к более углубленному обоснованию и пониманию права и в конечном счете к зарождению нового правосознания¹. Тем самым он предполагал, что кризис правосознания, как и любое другое негативное социальное явление, содержит в себе конструктивные элементы, которые, однако, могут проявиться

¹ Ромашов Р.А., Шукшина Е.Г. Правовая культура и правовой нигилизм в молодежной среде // История государства и права. 2006. № 2. С. 2-8.

только при определенных условиях и по истечении некоторого времени.

Алиев А.М.

*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Акаева А.А.

*Ст.преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ЭВОЛЮЦИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РФ

В последние годы сфера туристического бизнеса приобретает качественно новый уровень правового обеспечения. Государство признает полную поддержку развития туризма в Российской Федерации одной из приоритетных задач. В формирование указанного положения принят правовой акт программно-целевого характера - Концепция реорганизации и развития туризма в РФ, одобренная Указом Президента РФ от 22.12.1995г. В этом документе дается обоснование выбора целей развития туризма, стратегия их выполнения, пути решения стоящих задач. Новизна теоретических подходов раскрывает смысл Концепции как правообrazующего документа в числе иных правовых актов и планируемых преобразований.

Здесь, наряду с мероприятиями организационно-административного порядка, предусмотрено создание широкой нормативно-правовой базы развития туризма. На основании положений концепции разработана и утверждена постановлением правительства Российской Федерации от 15.04.2013г. № 317 (ред.от 30.03.2018г) Федеральная целевая программа "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации" (2011-2018 годы). Программа включает в себя следующие основные элементы: цели, конкретные задачи, этапы их решения, тематические мероприятия (профильные и комплексные), органы и организации - участники программы, финансовая безопасность программы, организация управления и др. Согласованность всех элементов программы обеспечивает ее практическую эффектив-

ность. Правовой основой программы были законодательные положения, регулирующие общие правила хозяйственной деятельности в России. Программа также учитывает решения и рекомендации Всемирной туристической организации, положения других международных правовых актов, признанных Россией.

Для реализации программы предусмотрены следующие направления:

- улучшение нормативно-правовой базы для развития туризма, которая соответствует глобальному опыту и правовой практике;
- введение жесткой системы сертификации и лицензирования туристической деятельности;
- формирование легальных экономических механизмов содействия развитию въездного (иностранного) и отечественного туризма, инвестициям в эту сферу и защите отечественного туристического рынка путем предоставления налоговых и таможенных льгот, государственных гарантий и иных мер государственной поддержки;
- создание благоприятных (в том числе юридических) условий для сотрудничества туристических, банковских структур, транспортных, гостиничных и страховых компаний по формированию высокотехнологичных комплексов туристического обслуживания и развитию материально-технической базы промышленности.

Правительство Российской Федерации распоряжением от 31 мая 2014 г. № 941-р утвердило Стратегию развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, направленную на обеспечение в стране правовой, организационной и экономической среды для формирования современной туристической отрасли. В рамках этой стратегии разрабатывается план, который включает следующие мероприятия:

- нормативно-правовая деятельность;
- межведомственная и межрегиональная координация, улучшение туристической инфраструктуры;
- создание современной маркетинговой стратегии продвижения туристического продукта на национальных и международных рынках;

- повышение качества услуг в сфере туризма, подготовки кадров; - международное сотрудничество.

Стратегия основной целью государственной политики в сфере туризма считает создание современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристического комплекса в Российской Федерации, предлагающего широкий спектр возможностей для удовлетворения потребностей российских и иностранных граждан в различных туристических услугах. Эта цель отражает объективные потребности развития экономики страны.

В соответствии с перечисленными концептуальными документами и положениями по реализации государственного регулирования туризма был разработан и 24.11.1996. принят федеральный закон «Об основах туристической деятельности в Российской Федерации». Последние изменения закон претерпел в апреле 2018 года.

Закон как нормативный правовой акт высшей юридической силы определил основные цели государственного регулирования сферы туризма, охватив широкий спектр вопросов - от обеспечения посредством туризма конституционных прав граждан на отдых, передвижение, обучение решению фактически экономических и социальных проблем (создание новых рабочих мест, увеличение доходов и т.д.). При всех Законных формах туризма сознательно не уточняется приоритетность выездного туризма. Продиктовано не политическими, а экономическими соображениями (для того, чтобы деньги были потрачены не за границей, а внутри страны). Среди основных методов государственного регулирования туристической деятельности закон ставит на первое место методы правовой защиты отношений в сфере туристической индустрии. Предметом закона является туристическая деятельность (т. е. деятельность туроператоров и тура агентов), являющаяся видом предпринимательской деятельности. Таким образом, закон регулирует отношения между гражданами и предпринимателями, а также отношения между последними. Поэтому, в основном, его нормы являются гражданско-правовыми нормами. В то же время, закон содержит нормы государственного права, которые определяют политику государства в рассматриваемой области. Несмотря на то, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации гражданское законодательство относится к

исключительному ведению Российской Федерации ,но в некоторых субъектах Российской Федерации допустимо принятие специальных законов о регулировании туристической деятельности на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

Самым важным законом в любой сфере является Конституция Российской Федерации. Она провозглашает основные права и свободы человека и гражданина, которые важны для сферы туризма, в том числе: право свободно передвигаться, выбирать место проживания и места жительства; закреплено право на отдых, право на охрану здоровья, содействие в связи с этим в Российской Федерации деятельности, содействие укреплению здоровья человека, развитие физической культуры и спорта. В Конституции также предусматривается гарантия государств, их граждан на попечение и защиту за пределами Российской Федерации.

Другой по значимости закон - это Федеральный Конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (издание от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации". Этот нормативный акт консолидирует задачи правительства, прямо или косвенно связанные с туризмом :обеспечение свободы передвижения товаров, услуг и финансовых ресурсов, а также защиту интересов отечественных производителей товаров, выполнение работ и услуг. Кроме того, согласно данному нормативно-правовому акту, Правительство принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья; разрабатывает и осуществляет мероприятия по развитию физической культуры, спорта и туризма, а также санаторно-курортных учреждений; оказывает государственную поддержку культуре и сохранению, как культурного наследия национального значения, так и культурного наследия народов Российской Федерации.

Важные вопросы защиты прав потребителей и вопросы порядка заключения договоров в сфере оказания услуг содержит Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (Ред. от 29.12.2017) ,(часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (Ред. от 18.04.2018), (третья часть) " от 26.11.2001 N 146-ФЗ (ред. с 28.03.2017). Он применяется в гражданско-правовом регулировании различных форм деятельности, в том числе туристической. В нем закрепляются основные принци-

пы гражданского права, понятие и признаки юридического лица, различные организационно-правовые формы юридических лиц, применяемые и в туристической сфере. В Гражданском кодексе Российской Федерации общие положения о договоре сформулированы в специальном подразделе общей части обязательного права, в который включены статьи, определяющие срок, условия и виды договоров. Эти стандарты являются основополагающими в реализации туристического продукта.

Огромное значение и применение имеет Закон Российской Федерации от 07.02.1992 N 2300-1 (ред. от 18.04.2018) "О защите прав потребителей» Он регулирует взаимоотношения, возникающие между потребителями и исполнителями тур услуг, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества, безопасных для жизни и здоровья потребителей, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах), государственную и общественную защиту интересов потребителей, а также определяет механизм реализации их прав.

Вопросы въезда в Российскую Федерацию и вопросы выезда из Российской Федерации регулирует Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ (ред. от 19.02.2018) "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию". Он регулирует основные вопросы туристских формальностей, включая паспортный, визовый, таможенный и санитарный контроль туристов.

К федеральным законам общего характера относятся также Закон РФ

«О Государственной границе РФ», Закон РФ «О валютном регулировании и валютном контроле» и некоторые другие, которые регулируют различные стороны общественных отношений, касающихся сферы туризма.

Вопросы туристической деятельности регулируются, кроме названных законов имеющих общий характер, и специальным законодательством. Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ (ред. от 18.04.2018) "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" В нем закрепляются базовые понятия, используемые в сфере туризма (туризм, туристская деятельность,

турист, туристская индустрия, туристские ресурсы, туризм внутренний и т.д.); основные виды туризма (внутренний, въездной, выездной, социальный, самодеятельный). Закон отражает роль туризма в экономике России, закрепляет принципы государственного регулирования туристской деятельности, цели, приоритетные направления и способы государственного регулирования сферы туризма. Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017) "О техническом регулировании". Данный закон регулирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении на обязательной и добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг (в т.ч. туристских), оценке соответствия.

Важное место в правовом обеспечении туризма занимают подзаконные акты. Прежде всего, это Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ. Их действие распространяется на всю территорию страны и на весь круг лиц. По юридической силе они следуют за законами.

Важной группой подзаконных актов, регулирующих сферу туризма являются нормативные документы различных министерств и ведомств. К ним можно отнести нормативные акты Министерства экономического развития и торговли РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства иностранных дел РФ, Министерства транспорта РФ, Министерства здравоохранения РФ, Федерального агентства по туризму РФ, Федеральной таможенной службы РФ, Федеральной службы по техническому регулированию и метрологии и других государственных учреждений. Источниками национального законодательства по вопросам регулирования туристской деятельности являются также нормативные правовые акты субъектов РФ. К ним относятся как законы субъектов РФ, так и подзаконные акты, принимаемые исполнительными органами этих субъектов.

Алибеков А.С.

*Студент 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Мусаев М.М.

*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА – ПРИОРИТЕТНАЯ МЕРА БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Процесс усовершенствования законодательства должен начинаться с исполнения законов, так как это мешает нормальному развитию экономики, тормозит экономический рост, лишает личность - главную движущую силу гражданского общества – возможности развивать свои способности, права и свободы. Соблюдение же законов позволяет развивать созидательный потенциал человека и общества, открывает возможности для широкого развития малого и среднего бизнеса, обеспечивает развитие добросовестной конкуренции, позволяет внедрять инновации и наукоемкие технологии, повышает качество государственных публичных услуг населению. В итоге соблюдение законов создает благоприятные условия для роста экономики, ликвидации бедности, для формирования сильного среднего класса, эффективного государства, для подъема конкурентоспособности страны¹.

Когда говорят об антикоррупционном законодательстве, обычно имеют в виду репрессивное законодательство, которое, безусловно, играет важную роль в пресечении коррупционных нарушений. Важно, чтобы соответствующие статьи об уголовной и административной ответственности применялись на практике, а их содержание позволяло правильно квалифицировать совершенные правонарушения и назначать адекватные меры наказания.

После распада СССР Указ Президента РФ от 04.04.92 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (ред. 2014 года) послужил отправной точкой отсчета в борьбе с коррупцией в Российской Федерации. Положения данного Указа запрещают служащим государственного аппарата совершать

¹ История Древнего Востока. Тексты и документы: Учебник// Под ред. В.И.Кузищина. – М.: Изд-во Высшая школа, 2013.

действия нарушающее порядок государственного управления, в том числе: заниматься предпринимательской деятельностью; оказывать содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения и т.д. В связи с поручением Президента Правительство и Верховный Совет издали распоряжение от 03.07.92 «О мерах по пресечению фактов участия должностных лиц органов государственной власти и управления в предпринимательской деятельности», в котором указывалось на необходимость осуществить проверку коммерческих объединений.

Низкая исполнительность государственных чиновников послужила основанием к принятию Указа Президента РФ от 6 июня 2006 года № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы», в котором устанавливались пределы ответственности государственной службы. В нем было дано поручение правительству завершить в 2006 г. разработку проектов Административного и Административно-процессуального кодексов РФ и представить в месячный срок предложения по совершенствованию системы контроля за надлежащим исполнением федеральных законов, указов Президента РФ и решений судов федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Но и в настоящее время в отношении ответственности государственных должностных лиц действует лишь несколько нормативных актов: Указ Президента РФ от 07.08.12 № 828 «Об утверждении положения о дисциплинарной ответственности глав администраций», в котором установлена ответственность глав администраций и статья 14 Закона от 31.07.05 № 119-ФЗ «Об основах государственной службы РФ» (в последствии он утратил, которой определена ответственность государственного служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей (должностной проступок), установлен список дисциплинарные взысканий.

Однако конкретного перечня дисциплинарно наказуемых проступков государственных служащих нет ни в федеральных законах, ни в других нормативных актах. Не принят и закон, регулирующий порядок применения дисциплинарных наказаний, и как следствие — коррумпированность государственных служа-

щих. Не принимается ни общенормативный акт по борьбе с коррупцией, ни изменения в законодательство, повышающие ответственность должностных лиц. Действующие же нормативные акты не исполняются государственными чиновниками из-за отсутствия правовых механизмов обеспечения функционирования государственной власти.

Разрекламированный СМИ как антикоррупционный Указ от 20.05 2008 г. № 33-УМ «О представлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» ясно показывает, как это происходит. В пункте 8 приложения 1 к Указу разрешается сообщать СМИ ограниченные сведения о доходах и имуществе только самого чиновника, а именно: годовой доход, сведения о недвижимости и транспортных средствах и суммарной стоимости ценных бумаг. Сведения об иных доходах чиновника и любые сведения о доходах и имуществе членов его семьи объявлены конфиденциальными, и их обнародование преследуется по закону.

Важно, чтобы соответствующие статьи об уголовной и административной ответственности применялись на практике, а их содержание позволяло правильно квалифицировать совершенные правонарушения и назначать адекватные меры наказания. А глава 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления» до сих пор оперирует лишь самыми очевидными и при этом трудно доказуемыми составами – взятка, незаконное участие в предпринимательской деятельности, нецелевое расходование бюджетных средств. Известно, что все коррупционные преступления характеризуются высокой степенью латентности, а схема получения крупных взяток отлажена до мелочей, чиновники не берут их напрямую, поэтому доказать их вину сложно¹.

Известно, что существуют области, где потенциальная возможность развития коррупции гораздо выше, чем в остальных, – связанные с распоряжением бюджетными средствами, государственным имуществом, предоставлением льгот и пр. На такое от-

¹ Дореволюционная русская универсальная энциклопедия. – Петербург: Изд-во Акционерное издательское общество Ф.А.Брокгауз – И.А.Ефрон, 1890-1907. (Репринтное издание. – СПб., 2015.).

раслеговое законодательство ложится дополнительная функция – антикоррупционная. Эту специфику отражает Указ Президента РФ от 8 апреля 2007 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд». Его антикоррупционная направленность выражалась в допущении широкого круга возможных поставщиков на конкурентной основе, а также в установлении четкой процедуры действий государственного заказчика. Этого было недостаточно, поэтому законы о поставках продукции для государственных нужд 2014 и 2015 годов постепенно, но все еще недостаточно совершенствовали этот аспект. В настоящее время большие надежды связываются с Федеральным законом от 21 июля 2015 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Пошаговая регламентация процедур подготовки к торгам и их проведения, закрепленные в законе права участников, нацеленность на открытые конкурсы должны принести экономию бюджетных средств.

Индекс оценки коррупции основан на результатах социологических опросов граждан и предпринимателей в 40 регионах Российской Федерации провела международная организация антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р». На основе полученных данных все регионы, в которых проводились исследования, разделили на 4 группы:

20.05 2008 года Президент РФ Дмитрий Медведев подписал указ о мерах по противодействию коррупции. Он предусматривает образование Совета при президенте по противодействию коррупции, председателем которого является глава государства.

Стоит признать, что наше законодательство медленно развивается в антикоррупционном направлении, и потому большая стимулирующая роль принадлежит международным актам.

Международные антикоррупционные Конвенции.

08.11.10 года была принята Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (ратифицирована Россией Федеральным законом от 28.05.11 № 62-ФЗ), в которой рассматривались как уголовно-правовые, так и гражданско-правовые аспекты между-

народного сотрудничества по борьбе с данным видом преступлений.

В ноябре 2006 году Комитет Министров Совета Европы принял Программу действий по борьбе с коррупцией. В рамках данной Программы были подготовлены два документа: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (от 27.01.09) и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (от 04.11.09).

Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 21.11.07 принята Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках.

27.01.09 года – Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Данная конвенция ратифицирована Россией федеральным законом от 25.07.10 № 125-ФЗ.

Конвенция, в частности, содержит положения о криминализации коррупционных деяний, а также регламентирует вопросы правовой помощи и выдачи граждан¹.

15.11.10 года – многие важные для борьбы с коррупцией положения содержатся в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности. Данная Конвенция ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 26.04.2014 года № 26-ФЗ. и содержит: борьбу против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее.

Она создает комплексную правовую основу для практического взаимодействия правоохранительных органов различных государств в выявлении, предупреждении, расследовании всех преступлений, представляющих высокую степень общественной опасности и затрагивающих интересы двух и более стран. В сферу применения конвенции входят преступления, срок наказания по которым составляет не менее четырех лет, а также преступления, включающие создание организованной преступной группы, отмывание доходов, коррупцию, а также воспрепятствование

¹ Энциклопедии «Кругосвет». – М.: Изд-во MediaWorld, 2016.

осуществлению правосудия. Согласно конвенции, преступление носит транснациональный характер, если оно совершено более чем в одном государстве, либо совершено в одном государстве, а его планирование, подготовка и руководство проводились из другой страны, либо последствия этого преступления отразились на нескольких государствах. Конвенция регламентирует взаимную правовую помощь, а также выдачу лиц, совершивших преступление¹.

31.10.2003 года – Конвенция ООН против коррупции (ратифицирована Россией 21 марта 2006 года, в силу вступил Федеральный закон №40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции») против коррупции, в которой содержится полный комплекс мер по борьбе с коррупцией: меры по ее предупреждению, обязательства об установлении уголовной ответственности, в том числе за подкуп и взятки, направления межгосударственного взаимодействия. Результатом борьбы может стать не просто уменьшение количества коррупционных преступлений, но и возвращение из-за рубежа потерянных из-за коррупции средств.

Конвенция обязывает возвращать коррупционные деньги странам, из которых они были вывезены. Конфискация имущества рассматривается конвенцией в качестве важнейшего инструмента предупреждения и борьбы с коррупцией. С учетом этого предстоит урегулировать вопросы конфискации и в уголовном законодательстве – с 2004 года вступили в силу поправки в Уголовный кодекс, заменившие конфискацию имущества за различные преступления, в том числе и коррупционного характера, на штрафы в размере до 1 млн. руб. В российском законодательстве надо будет расширить состав преступлений по коррупции. К их числу будет отнесен не только подкуп чиновников, но и различные злоупотребления служебным положением, влиянием в корыстных целях и т.д. – в Конвенции ООН описано около двух десятков коррупционных преступлений, с которыми государства-участники должны бороться.

¹ Мизес Л. Государство и право: Учебник. – М.: Изд-во Гардарки. – 2015. – С.386.

Присоединение к указанным конвенциям имеет последствия не только в части международных обязательств России, но и в отношении развития российского законодательства, в котором должны быть закреплены основные положения конвенций.

Должна совершенствоваться судебная практика, в том числе в гражданско-правовой сфере: повышение качества функционирования судебной системы; обеспечение ее независимости; гуманизация правосудия; обеспечение разумных сроков рассмотрения дел в судах; безусловное исполнение судебных решений, улучшение подготовки и переподготовки судей и кандидатов в судьи; создание системы возмещения гражданам и юридическим лицам вреда, причиненного нарушением права на судопроизводство и исполнение судебных решений в разумные сроки.

Активное участие России в разработке и ратификация Конвенций подтверждают ее приверженность бескомпромиссной борьбе с коррупцией, без которой сегодня невозможно успешно противодействовать финансированию международного терроризма, торговле людьми, наркотрафику, незаконному обороту оружия, отмыванию денег и т.д.

Конвенции ООН закладывает стандарты комплексного противодействия международного сообщества коррупции, открывает для государств возможности совершенствования правовых механизмов в борьбе с криминалом, в т.ч. через механизмы международного взаимодействия¹.

¹ Мизес Л. Человеческая деятельность. – М.: Изд-во Экономика, 2015. – С.185.

Атиев З.Т.

*Студент 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Абдулазизова П.Г.

*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

За последние годы в России произошли множественные социально-политические изменения: развиваются механизмы рыночной экономики; складываются институты демократии и многопартийная система; российское общество стало более открытым. Можно сказать, что «Россия продвигается к гражданскому обществу, но все еще находится на очень низкой стадии его формирования. Гражданское общество – это сфера проявления инициатив свободных граждан и добровольно сформировавшихся организаций, огражденных законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны государственной власти.»¹

Политическая культура россиян сегодня является переходной от культуры авторитарно-патриархальной к демократической политической культуре, через современную сложную и продолжительную фазу реформирования.

«Сегодня политическая культура россиян носит сложносоставной характер и представляет собой совокупность различных, в том числе противоречивых политических ценностей и ориентаций: демократических, авторитарных, коллективистских, индивидуалистских, национально-патриотических и др.

Реформы, начавшиеся в России в 90-е гг. XX столетия, привели к коренной ломке институциональной структуры, сложившейся в советское время. Эта ломка коснулась всех сфер жизни российского общества. Буквально обрушившиеся мощные информационные потоки, пропагандирующие либеральные, западные ценности, порой чуждые российскому менталитету, с боль-

¹ Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы : сборник научных трудов / Ульянов. гос. техн. ун-т. - Ульяновск : УлГТУ, 2012. - С.6.

шим трудом входят в жизнь современного россиянина. Эффективность учреждения новых социальных структурных преобразований во многом зависит от населения РФ, от которого теперь требуется высокая степень самоорганизованности, самостоятельности, ответственности¹».

Успех становления гражданского общества в России в равной степени зависит как от соответствующей целенаправленной политики государства, так и от самих граждан. Именно поэтому гражданского общества на пути своего формирования в России в настоящее время сталкивается с рядом трудностей. Прежде всего, это устойчивые стереотипы и система ценностей, сформированные предыдущим государственным режимом. Они отторгают многие экономические, социальные и культурные предпосылки гражданского общества. У значительной части (если не у большинства) населения продолжают вызывать психологический дискомфорт такие фундаментальные ценности, на которых строится гражданское общество, как частная собственность, экономическое и социальное неравенство, конкуренция, а также отсутствие многих социальных гарантий, которые были прежде. Вследствие известных ошибок и просчетов реформаторов внедрение этих универсальных ценностей в сознание российских граждан осуществляется в условиях постоянного падения уровня жизни большинства населения. Это и определяет его реакцию отторжения важнейших ценностей – конкуренции, демократии, рынка.

Патриархальные основы русской культуры находят свое проявление в современной жизни человека: инертность, пассивность, надежда на решение всех проблем государством и т.д. становятся некими тормозами для развития и формирования гражданского общества, предполагающего, как было обозначено выше инициативность, самостоятельность, высокую степень самоорганизованности, ответственность. Характеристика политической культуры большинства россиян - это «доминирующий архетип державности, понимание и осознание особого значения госу-

¹ Бессонова В.В., Киселева Н.А., Мерзлякова И.С. Теоретико-методологические основы гражданского общества и современные российские реалии // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. - № 3. - С. 8.

дарственности, роли государства как собирателя земель и народов, их опоры, основного защитника многонациональной российской культуры. Именно поэтому многие россияне болезненно реагируют на ослабление или неэффективность роли государства в общественной жизни страны¹». К тоталитаризму, упованию на государство, на высшие силы, на кого-то извне необходимо добавить «влияние научно-технического прогресса, господство больших, анонимных бюрократических организация, огромный поток информации и т.д. и т.п. все это способствует утрате самостоятельности, духовной автономности, свободы и ответственности человека. Его чувствами манипулирует правительство, мощные экономические и политические группировки и находящиеся под их контролем средства массовой информации.²

По результатам исследования вцiom, центральное телевидение остается самым массовым источником информации для россиян и основным средством воздействия на общественное сознание: его используют 98% жителей современной России.³

Помимо этого процесс развития осложняется нестабильностью общественно-политической сферы, отсутствием цивилизованных рыночных отношений, отсутствием крепкого «среднего класса», низкой эффективностью механизма правовой защиты личности. Дальнейшее развитие гражданского общества в России зависит от сокращения и нейтрализации бюрократического аппарата, активной деятельности многопартийной системы, создания системы стимулов для развития производства, разработки оптимальных социальных программ и т.д. Развитие и формирование полноценного гражданского общества предполагает наличие соответствующей политической культуры, включающей идеологи-

¹ Бессонова В.В., Киселева Н.А., Мерзлякова И.С. Теоретико-методологические основы гражданского общества и современные российские реалии //Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. - N 3. - С. 7.

² Бессонов Б.Н. Гражданское общество, правовое государство, демократия как социально политическая перспектива XXI века.// Сибирский торгово-экономический журнал. - 2012. - №12. - С. 12

³ Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы : сборник научных трудов / Ульянов. гос. техн. ун-т. - Ульяновск : УлГТУ, 2012. - С.8.

ческие, социально-политические и социально-психологические компоненты, определяющиеся общественно-историческими, национально-культурными, социально-экономическими и другими долговременными факторами и условиями. Без повышения уровня политической культуры населения поступательное продвижение к продуктивному взаимодействию гражданского общества и правового государства невозможно. Сегодня политическая культура россиян носит сложносоставной характер и представляет собой совокупность различных, в том числе противоречивых политических ценностей и ориентаций: демократических, авторитарных, коллективистских, индивидуалистских, национально-патриотических и др.

Гражданское общество в рамках системного подхода рассматривается как субъект формулирования объёмов гражданских прав и свобод, необходимых для воспроизводства населения, развития предпринимательства и обеспечения социальной ответственности бизнеса. Оно организуется благодаря разделению сфер влияния между государством и гражданином. Необходим научный анализ, который позволит определить результативность коммуникаций органов власти, направленных на формирование политической грамотности населения¹.

Результатом масштабных социально-политических изменений является нынешняя активизация гражданского общества. В России значительно выросла значимость ценности человеческого достоинства и ощущения себя субъектом общественной жизни. Возникла необходимость соблюдения гражданских прав и законов всеми субъектами социума. Необходимы адекватные перемены в методах работы органов власти, как в рамках государственного управления, так и в диалоге с гражданским обществом. Эти изменения должны быть осознаны и оценены отечественными политическими структурами, органами государственной власти и управления. Без этого не возможен диалог между властью и обществом, взаимное доверие и эффективное взаимодействие.

¹ Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы : сборник научных трудов / Ульянов. гос. техн. ун-т. - Ульяновск : УлГТУ, 2012. - С.9.

Таким образом, в современной России идет формирование и развитие гражданского общества, обладающего национальной спецификой. Возникновение гражданского общества – объективный процесс, обусловленный естественным течением жизни, развитием социально-экономических связей, совершенствованием отношений собственности, прогрессом науки и культуры, совершенствованием духовности, развитием правовой культуры населения.

Гражданское общество постепенно становится важной составляющей российской правовой цивилизации, неотъемлемой характеристикой нашей жизни. Гражданское общество – это реальный выросший из глубин самого общества, без форсирования извне, жизнеспособный институт. Гражданское общество может только взреть внутри реального социума в силу причин исключительно внутреннего свойства. Его "навязывание" "сверху" декретами и указами невозможно, общество должно объективно пройти некоторый путь, и попытки чрезмерного стимулирования этого процесса могут дать обратный эффект. Однако государство не остается в стороне, а занимает активную позицию в ходе развития гражданского общества. Правовое государство и гражданское общество (каждое само по себе) представляют относительно автономную систему, в правовом отношении служат как бы подсистемами общей и единой правовой системы.

Атиев З.Т.

*Студент 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Ахмедов М.А.

*К.п.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

МОРАЛЬ И ПРАВО В СОВРЕМЕННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ

Взаимоотношения между людьми регулируются преимущественно двумя важнейшими социальными институтами: моралью и правом.

Современные процессы в обществе в существенной степени зависят именно от их доминантности (или первичности). В России мораль и право имеют свои специфические особенности, которые проявляются в следующем¹.

Классически под моралью понимается социальный институт, выполняющий функцию регулирования взаимоотношений между людьми фактически во всех сферах общественной и личной жизни, являясь социальной необходимостью и потребностью.

Мораль определяет нормативные функции поведения в обществе человека, а также аксиологические критерии: добра и зла, долга, совести, чести, достоинства, смысла жизни и другие. Она аккумулирует лучшие и оптимальные достижения в разнообразных сферах человеческих взаимоотношений и является их важным регулятором. Для России проблемы морали имеют исключительно важное значение. Вся история российского общества развивалась в контексте приоритета моральных, нравственных ценностей. Это объясняется рядом причин, но прежде всего особенностями духовного нравственного, экономического и политического развития государства, которые сформировали ментальные основы образа жизни.

В 988 году Россия приняла Христианство, а в последующем - ту классическую часть христианского мировоззрения, которая в настоящее время называет Православием.

Значительную роль в создании современной православной теории государства и права сыграли А. М. Величко и В. В. Сорокин. В своих трудах А. М. Величко и В. В. Сорокин в первую очередь пытались развенчать миф о низкой правовой культуре России и как следствие необходимость правового развития в русле универсальной европейской правовой традиции. Авторы в подтверждение уникальности и потенциала русской правовой культуры привели целый ряд исторически и методологически обоснованных аргументов. В работах А. М. Величко была в полной мере возрождена концепция государства и права. Духовные предпосылки концепции государства правды основаны на христианском социальном идеале - соборной общине верующих как

¹ См.: Власова Т.В.. Теория государства и права. - М., 2018.

вершине социальной гармонии. Поэтому весь земной мир, государственность и право должны нести на себе печать соборность, тех высших целей, к которым стремится православное человечество.

Особое внимание в творчестве А. В. Величко и В. В. Сорокина уделено национальному пониманию права в русской духовной культуре. По сути дела книга В. В. Сорокина «Понятие и сущность права в духовной культуре России» - законченная православного понимания, доказывающая, что понятие права - детище русского мировоззрения. В своей работе В. В. Сорокин полагает, что русское понимание права, взращенное на духовной традиции православия, резко отличается от европейских трактовок права. Иначе дело обстоит в русской духовной культуре, которая рассматривает формальные законы как составную часть единого духовного - нравственного органического регулятора - Правды. В. В. Сорокин полагает, что необходимо возродить традиционное понимание права - синтетическую теорию права, объединяющую православие, традиционную нравственность и формальные законы.

А. М. Величко и В. В. Сорокин приходят к парадоксальной с точки зрения европейской правовой культуры мысли о том, что отсутствие или ослабление юридического начала в жизни русского общества не ведет к анархии, развалу и беспорядкам, поскольку духовность русского народа во главе с православными идеалами совести, сострадания и любви позволяют удержать общество от скатывания в социальную катастрофу.

Православие остается фактически единственным институтом, который определяет критерий современной идентификации России как страны, где доминантным является мораль, поскольку в других частях планеты этот критерий жизнеустройства фактически утерян. Факты свидетельствуют - последние двадцать лет процессы, направленные на деморализацию российского общества, не остановлены, что объективно ведет к огромным цивилизационным разрушениям. Противопоставить этому можно только одно - «диктатуру совести»¹.

¹ Шагиева, Р. В. Правовая деятельность и правовая активность / Р. В. Шагиева // Закон и право.-N5. - С.14-16.

Религия и мораль представляют собой высшие достижения человеческого духа и мировой культуры. Они во многом определяют духовную жизнь как отдельно взятого человека, так и общества в целом. Подчеркнуто, что на данном историческом этапе развития российского общества значение как религии, так и морали возрастает, они становятся более востребованными в силу того, что решение задач духовного обновления, укрепления общественного согласия вне их немыслимо.

Мораль и религия являются важными ориентирами социального поведения человека. Цель настоящего исследования состояла в выявлении специфики различий в моральных суждениях верующих и неверующих индивидов, а также в определении роли опыта воспитания в религиозной среде и степени религиозности в формировании моральных суждений. Анализировались моральные оценки 266 участников интернет-исследования, из которых 130 человек отнесли себя к православным христианам и 136 - к неверующим. Участников исследования просили оценить допустимость вредоносных просоциальных действий в ряде сценариев моральных дилемм. Было показано, что вне зависимости от религиозных взглядов люди выносят сходные моральные суждения. Однако православные участники в своих оценках были менее утилитарны, т.е. считали менее допустимым причинение вреда одному человеку для спасения большего числа людей. Степень религиозности не была связана ни с одной из изучавшихся характеристик моральных оценок. Полученные результаты обсуждаются в аспекте взаимосвязи эволюционных функций морали и религии, а также с точки зрения роли религии в формировании социокультурного опыта индивидов¹.

Классически под правом понимается система общеобязательных социальных норм, охраняемых государством. С помощью права социальные силы, находящиеся у власти, регулируют поведение людей. Специфика проявления правовых норм обусловлена экономическим строем общества, его социальной структурой, политическими отношениями, влиянием историче-

¹ Мораль и религия: исследование моральных суждений православных христиан и неверующих людей в российской культуре - Экспериментальная психология - 2016. - Т. 9. - № 1.

ских традиций, господствующей идеологией и рядом других факторов. Право определяет права, свободы и обязанности человека и гражданина. Основными функциями права являются: организационнофункциональная - связанная с определением порядка деятельности государственных и других социальных институтов; защитно-охранительная - связанная с установлением и реализацией правил охраны общества от различных форм проявления девиантного поведения отдельных его членов; идеологическая - связанная с определением соответствующего поведения людей в обществе и формированием правосознания.

Правовая культура и право имеют весьма длительную историю, и связаны прежде всего с генезисом и развитием Западной цивилизации, где приоритет права в жизни общества - аксиома.

Сложившаяся современная правовая система является важнейшим социальным институтом, регулирующим взаимоотношения между людьми и целыми странами. В то же время при всей важности права - оно не может быть иным, как инструментом управления господствующих элит. Самое из демократических государств не преодолевает «насилия власти», что постепенно переходит в противоречие с принципами более прогрессивных форм организации общественной жизни. В частности, в информационном обществе, которое идет на смену индустриальному, власть большинства преодолевается общественно необходимым регулированием взаимоотношений между людьми в интересах всех. Такие процессы не отменяют право, а вынуждают его реформировать с учетом потребностей времени. В жизни современного общества «право как реальность» является важнейшим и необходимым социальным институтом. Об этом свидетельствуют содержания Основных законов (Конституций) подавляющего большинства государств, идентифицирующих себя «правовыми государствами».

Нам представляется, что современная Западная цивилизация переживает исторический период, аналогичный развитию Римской империи на этапе ее заката. «Римское право» при всем его концептуальном величии в свое время не смогло защитить, и тем самым - спасти Римскую империю. Именно тогда, на этапе ее распада, было востребовано христианство как важнейший нравственный фактор регулирования взаимоотношений между людьми.

ми. Практически в такой же степени и в современных условиях системного кризиса Западной цивилизации мораль становится особо востребованной и определяющей основную тенденцию новых цивилизационных преобразований¹. Для России, которая традиционно развивалась в контексте доминантности морали, такие геополитические трансформации являются особо важными, поскольку дают ей очередной объективный шанс для успешного проведения современной модернизации. В данной связи для общерусской (православной) цивилизации реально возникает перспектива на новом качественном уровне и с учетом собственной специфики продолжить путь Византийской империи - или «Третьего Рима». Вероятно, дело императора Константина I Великого в скором времени здесь будет востребовано особо. Наряду с указанным, следует специально отметить необычайную важность укрепления для нынешней России институтов права. Учет международного и отечественного опыта, традиций, форм и методов использования институтов правового государства в современной российской действительности крайне необходим и, прежде всего, для наведения должного правопорядка и дисциплины. Без этого прогрессивное развитие страны невозможно, в принципе¹. Россия несомненно нуждается в повсеместном повышении правовой культуры и правосознания. Исследования показывают, что не только с точки зрения правящих элит, но и всего общества потребность укрепления институтов правового государства существенно возрастает. Таким образом, мораль и право в современных процессах модернизации России, на наш взгляд, имеют исключительно важное значение, поскольку определяют вектор развития государства на длительную перспективу. Нами специально акцентировано внимание на том, что для Западной цивилизации право всегда являлось первичным по отношению к морали. Для общерусской (православной) цивилизации - наоборот: мораль всегда была и будет более приоритетной, чем право. В то же время, особенности развития современной России убеждают нас в необходимости установления в стране как «диктатуры морали», так и «диктатуры права», как крайне необходимых социальных

¹ Абдулаев М.И. Теория государства и права . - М.: Право, 2018.

институтов в современной модернизации страны. Мораль, безусловно, должна быть первичной, определяющей содержание права, что отражает специфические особенности отечественной самоорганизации жизни людей, складывавшейся веками. Россия в современных условиях, в силу ее экономических, политических, социальных и духовных традиций, обречена развиваться путем своего духовного возрождения, закреплённого соответствующими нормами права. «На небе - Бог, а на земле - Россия», - гласит сербская пословица, удивительно четко дающая ответ на судьбоносный вопрос: «зачем на земле существует Россия?» Только в таком цивилизационном контексте, по нашему глубокому убеждению, возможно определение стратегического вектора современной модернизации российского государства в настоящее время.

Ахмедов М.А.

*К.п.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Акаева А.А.

*Ст.преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПРАВО ГРАЖДАНИНА НА НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ, ЛИЧНУЮ И СЕМЕЙНУЮ ТАЙНУ, ЗАЩИТУ ЧЕСТИ И ДОСТОИНСТВА

Среди всех ценностей нематериального характера, осознанных большинством людей в открытых демократических обществах, права и свободы человека остаются самыми важными. В основе этих взглядов лежит либеральная демократическая традиция общественно-политической мысли, развиваемая уже более трех столетий.

Значительное место в системе личных прав и свобод занимают права, закреплённые в ст. 22 - 25 Конституции: право на свободу и личную неприкосновенность, право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства; право на тайну переписки, телефонных пе-

реговоров, почтовых и иных сообщений; неприкосновенность жилища. Названные права обеспечивают защиту частной жизни человека от какого-либо постороннего вмешательства, вторжения в те сферы, в которых человек должен быть свободен. Они отвечают естественному праву человека на анонимность его частной, личной и семейной жизни.

Неприкосновенность личности (ст. 22) как личная свобода заключается в том, что никто не вправе насильственно ограничить свободу человека распоряжаться в рамках закона своими действиями, пользоваться свободой передвижения. Никто не может быть подвергнут аресту, заключению под стражу и содержанию под стражей иначе, как на основании судебного решения. Основания к аресту регламентированы уголовно-процессуальным и другим законодательством, предусматривающим развернутую систему гарантий от неосновательного ареста, от нарушения прав человека при аресте.

Гарантия неприкосновенности жилища (ст. 25) означает, что никто не имеет права без законного основания войти в жилище, а также оставаться в нем против воли проживающих в нем лиц. Законодательство четко регламентирует случаи, когда это допускается, и круг уполномоченных на то органов.

Предусмотрены различные формы ответственности за неосновательное вторжение в личную жизнь граждан, за разглашение тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений. Только в строго определенных законом случаях в связи с расследованием уголовных дел и при наличии судебного решения может быть наложен арест на корреспонденцию и произведена выемка ее из почтово-телеграфных учреждений.

В новых аспектах стоят проблемы охраны тайны различного рода межличностных и деловых общений в связи с широким развитием сети Интернета, расширением его возможностей, электронной связи. Такого рода формы пока еще не имеют должной защиты, и правомерно поднимается вопрос о необходимости разработки соответствующих законодательных актов, лицензирования сайтов в Интернете.

Впервые в Конституции закреплено право человека на защиту своей чести и доброго имени (ст. 23). Причем законода-

тельно установлен судебный порядок защиты, включая право на возмещение морального вреда.

Право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну проявляется в запрещении без согласия лица сбора, хранения, использования и распространения информации о его частной жизни (ст. 24).

Каждому должна быть предоставлена возможность ознакомления с материалами и документами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

К личным правам человека относится право на охрану государством достоинства личности (ст. 21 Конституции).

Уважение достоинства личности - неотъемлемый признак цивилизованного общества. Ничто не может быть основанием для его умаления. Любые меры воздействия на неправомерное поведение лица не должны быть сопряжены с умалением его достоинства.

Конституция устанавливает, что никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

Уважение личности, ее достоинства должно включать в себя не только внимательное отношение к удовлетворению прав и законных интересов человека, но и этику поведения работников государственных органов при общении с людьми, уважительное к ним отношение, чуткое внимание к человеку в трудных для него жизненных ситуациях, особую уважительность к лицам преклонного возраста, к инвалидам и участникам Великой Отечественной войны.

Включение нормы об уважении достоинства человека в Конституцию свидетельствует о том, что оно является правовой обязанностью должностных лиц и всех работников государственных структур. Однако жизнь показывает, что эта конституционная норма еще очень слабо реализуется практически.

Отсутствие уважения к достоинству человека является преградой на пути его самоутверждения как личности, выявления его творческих, интеллектуальных способностей.

Абдулазизова П.Г.
*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Акаева А.А.
*Ст.преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕРТИФИКАЦИИ ПРОДУКЦИИ И УСЛУГ

Сертификация - деятельность органа, независимо от изготовителя продукции, исполнителя, работ и услуг, по подтверждению их соответствия требованиям нормативных документов по стандартизации. Порядок проведения сертификации установлен Законом «О сертификации продукции и услуг». Закон различает два вида сертификации - добровольную и обязательную.¹ Добровольная сертификация проводится по усмотрению заявителя-изготовителя, продавца на соответствие продукции и услуг любым нормативным документам по стандартизации. Сертификация продукции и услуг обязательна и проводится в ГОСТах на которые установлены обязательные требования, направленные на обеспечение безопасности жизни и здоровья, охраны окружающей среды, технической и информационной совместимости и взаимозаменяемости. Перечни продукции, подлежащей обязательной сертификации, утверждаются государственными органами управления в пределах их компетенции. Например, перечень продукции, на которую должен быть гигиенический сертификат, утвержден Государственным комитетом санитарно-эпидемиологического надзора Российской Федерации (Госкомсанэпиднадзор России). Реализация продукции и услуг, подлежащих сертификации, без сертификата соответствия, выданного в установленном порядке, запрещается. Сертификация продукции и услуг проводится в

¹ Минько Э.В. Оценка качества товаров и основы экспертизы [Электронный ресурс]: учебное пособие для СПО / Э.В. Минько, А.Э. Минько. - Электрон.текстовые данные. - Саратов: Профобразование, 2017. - 221 с. - 978-5-4488-0157-0. - Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/70616.html>

системе сертификации. Система состоит из органов управления, уполномоченных проводить обязательную сертификацию; органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров), центральных органов системы сертификации, создаваемых в необходимых случаях для организации и координации работы в системах сертификации однородной продукции. Каждая система сертификации устанавливает свои правила сертификации и подлежит регистрации в порядке, определенном Госстандартом России. В настоящее время Госстандартом России утверждена Система сертификации ГОСТ, которая определяет основные цели и принципы Системы, правила Системы, требования, предъявляемые к органу по сертификации и порядок его аккредитации, а также порядок проведения сертификации продукции в Системе. Система сертификации ГОСТ взаимодействует с другими системами сертификации, которые функционируют под руководством специально уполномоченных на проведение сертификации органов государственного управления. Для проведения сертификации в рамках Системы отечественный или иностранный заявитель (изготовитель, продавец, исполнитель) направляет в аккредитованный орган сертификации этой продукции декларацию-заявку. Не позднее месяца после ее получения орган по сертификации сообщает заявителю решение, которое содержит основные условия сертификации и наименование испытательной лаборатории (центра), которая будет выполнять испытания. Испытания могут проводиться по разным схемам сертификации, определяемым Госстандартом России с учетом особенностей производства, испытаний, поставки и использования данной однородной продукции. Порядок проведения сертификации. Заявитель представляет в указанную ему испытательную лабораторию (центр) образец (образцы) и техническую документацию к нему. Количество образцов, порядок их отбора, идентификации и хранения устанавливаются документами по сертификации и методикам испытаний. При положительных результатах испытаний лаборатория (центр) направляет органу по сертификации протокол испытаний, а его копию - заявителю. Сертификат соответствия на продукцию выдается органами по сертификации после получения протокола(ов) испытаний на

партию продукции, каждое изделие или на тип продукции и регистрируется им в Государственном реестре Системы. Срок действия сертификата устанавливается органом по сертификации, но не более чем на три года. Сертификаты соответствия, выданные органами по сертификации других стран, действительны на территории Российской Федерации лишь в случае признания их Системой сертификации ГОСТ. Для признания иностранного сертификата заявитель направляет заявку в орган по сертификации и прилагает к ней документы, установленные правилами международной сертификации или соглашением о сертификации. В случае признания иностранного сертификата орган по сертификации выдает заявителю сертификат установленного в Системе образца, а продукция вносится в Государственный реестр Системы. Все работы по сертификации продукции и услуг, а также по признанию иностранных сертификатов оплачивает заявитель. В целях защиты прав и интересов потребителей определенные государственные органы осуществляют государственной контроль за соблюдением норм и правил торговли и общественного питания, порядком и дисциплиной цен, качеством и безопасностью товаров народного потребления, а также борются с злоупотреблениями в сфере обслуживания населения. Объектами контроля этих органов являются предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности. К этим государственным органам относятся: Комитет РФ по торговле (Роскомторг) и Государственная инспекция по торговле, качеству товаров и защите прав потребителей (Госторгинспекция).

Алиев А.М.

*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Акаева А.А.

*Ст.преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПРИНЦИП СВОБОДЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ПРИНЦИП РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Статья 34 Конституции РФ закрепляет ряд важных принципов рыночной экономики. Часть 1 названной статьи развивает принцип свободы экономической деятельности, провозглашенный в ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, закрепляя субъективное право на свободное осуществление предпринимательской и иной экономической деятельности.

Особое значение среди названных норм имеет ст. 34 Конституции Российской Федерации, которая провозглашает:

1.Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2.Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

Статья 34 характеризует экономическую деятельность индивида как проявление его личной свободы в сфере предпринимательства, причем право каждого гражданина России, а также иных лиц, законно находящихся на ее территории.

Основными признаками предпринимательской деятельности является ее систематичность, самостоятельность и рисковый характер.

По нашему мнению, под свободой предпринимательской деятельности законодатель подразумевает:

- свободу распоряжаться способностями к труду, проявляющуюся в свободе выбора рода деятельности или профессии;

- свободу от недобросовестной конкуренции и монопольной деятельности¹ - общую свободу совершать все, что не противоречит действующему законодательству.

По мнению некоторых авторов, анализируемое право на свободное осуществление предпринимательской деятельности включает в себя право на выбор:

- любого вида и формы предпринимательства;
- любой сферы предпринимательской деятельности;
- установленных законом организационно-правовых форм предпринимательской деятельности;
- создание новых форм предпринимательства².

По нашему мнению, представленная точка зрения не совсем верна, т.к. она не выходит за пределы непосредственно предпринимательской деятельности и сужает анализируемую норму до ее пределов, хотя в ст. 34 говорится о предпринимательской и любой иной экономической деятельности, что предполагает выход предполагаемых свобод за границы только предпринимательской деятельности.

По своей сути экономическая деятельность - один из видов экономической активности человека, форма его участия в общественном производстве и способ получения средств для обеспечения жизнедеятельности его самого и членов его семьи. Конституция оперирует более широким по содержанию понятием экономической деятельности. Таким образом, Конституция РФ предполагает, что правовое регулирование экономической и предпринимательской деятельности строится на одинаковых принципах, т.е. то, что установлено законом в отношении экономической деятельности, распространяется и на предпринимательскую деятельность.

Иная экономическая деятельность, не относящаяся к предпринимательской, "представляет собой разумную деятельность человека, прямо не направленную на получение прибыли, но

¹Закон РСФСР от 22.03.91 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" запрещает и предусматривает признание недействительными определенных действий, ограничивающих конкуренцию // Ведомости ВС. - 1991. - N 16. - Ст. 499.

²Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник: В 2 т. Т. 1 / Под ред. О.М. Олейник. - М.: Юристъ, 2000. - С. 160.

предполагающую использование его способностей и имущества для удовлетворения материальных потребностей и интересов"¹. К такой деятельности следует отнести, например, трудовую деятельность, основу осуществления которой регламентирует ст. 37 Конституции РФ.

Отметим, что субъектами права, провозглашенного в статье 34 Конституции РФ, являются граждане России, иностранные граждане и лица без гражданства, бипатриды. Вместе с тем, согласно действующему законодательству, иностранные граждане и лица без гражданства вправе осуществлять предпринимательскую и трудовую деятельность только при наличии разрешения на работу², что существенно ограничивает их возможности на осуществление права, предусмотренного ч. 1 данной статьи.

В соответствии с Гражданским кодексом РФ (ст. 2) предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Субъектами предпринимательской деятельности выступают юридические лица и индивидуальные предприниматели. Конституция России, говоря о праве на свободное использование способностей и имущества, не предусматривает каких-либо ограничений по имущественному положению или иному критерию. Достаточно ли у субъекта способностей и имущества для осуществления различных видов экономической деятельности, определяет он сам. Вместе с тем существуют некоторые ограничения в действующем законодательстве. Заниматься предпринимательской деятельностью может лицо, имеющее полную дееспособность (как правило, с 18 лет). Трудовая деятельность допускается с 16 лет (с 14 лет по разрешению родителей). Право на занятие экономической деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной

¹Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Карповича. М., 2002. Ст. 34.

²Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032; 2003. N 27. Ч. 1. Ст. 2700, N 46. Ч. 1. Ст. 4437; 2004. N 35. Ст. 3607, N 45. Ст. 4377.

творческой деятельности, ограничивается также для некоторых категорий лиц, таких, например, как члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы¹, военнослужащие² и т.д.

Наиболее часто субъектами предпринимательской деятельности выступают юридические лица. Юридическим лицом признается организация, имеющая самостоятельный баланс (смету), которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде (ст. 48 ГК РФ).

Следует отметить, что государство все же является особым участником предпринимательских отношений, т.к. оно обладает только ему присущими определенными свойствами:

государству принадлежит функция правотворчества, а законами, им принимаемыми, должны руководствоваться все иные участники экономического оборота;

государство вправе принимать административно-правовые акты, которые регулируют предпринимательские отношения, независимо от воли иных субъектов.

Несмотря на отмеченные особенности, государство как суверен политической власти, обязано обеспечивать определенный режим партнерских отношений для всех участников экономического оборота.

¹Федеральный закон от 8 мая 1994 года N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (в ред. Федерального закона от 5 июля 1999 года N 133-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. N 2. Ст. 74; 1999. N 28. Ст. 3466; 2001. N 32. Ст. 3317; 2002. N 28. Ст. 2785, N 30. Ст. 3033; 2003. N 27. Ст. 2700; 2004. N 17. Ст. 1588, N 25. Ст. 2484, N 35. Ст. 3607, N 51. Ст. 5128; 2005. N 19. Ст. 1749, N 30. Ч. 1. Ст. 3104.

²Федеральный закон от 27 мая 1998 года N 76-ФЗ "О статусе военнослужащих" // СЗ РФ. 1998. N 22. Ст. 2331; 2002. N 19. Ст. 1794; 2003. N 46. Ст. 4437; 2004. N 30. Ст. 3089, N 35. Ст. 3607; 2006. N 19. Ст. 2067.

Абдулхапизов А.М.
*Студент 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Алиев А.М..
*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

В Конституции РФ сформулированы правовые нормы, способные с наибольшей полнотой и необходимой дифференциацией урегулировать все сферы жизнедеятельности гражданского общества. Среди них можно выделить следующие нормы Конституции РФ, закрепляющие:

- экономическую свободу, многообразие форм собственности, рыночные отношения, конкуренцию (ст. 8 - 9, 34 - 37) ч. 2 ст. 8 (признание и защита всех видов собственности), п. "д", "е", "ж", "з", "и" ст. 71 (федеральная государственная собственность и управление ею, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки; федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральный транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе)¹;

- гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина (ст. 17, 24, 45 - 48, 52 - 56, 60 - 61);

- легитимность и демократический характер государственной власти (ст. 1, 3);

¹ Сеидов Ш.Г., Зернов И.В. Теоретические и правовые основы функционирования конституционного принципа единства экономического пространства // Современное право. - 2017. - № 4. - С. 12.

- равенство всех перед законом и судом, обязанность государства защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2, 19);
- правовое государство, основанное на принципе разделения и взаимодействия властей (ст. 1, 10);
- политический и идеологический плюрализм, наличие легальной оппозиции (ст. 13);
- право на свободу мысли и слова, право на информацию, независимость СМИ (ст. 29);
- светское государство, свободу совести и свободу вероисповедания (ст. 14, 28);
- запрет вмешательства государства в частную жизнь личности (ст. 23) личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ)¹;
- гражданский мир, партнерство государства и гражданского общества, национальное согласие (вводная часть Конституции РФ);
- эффективную социальную политику государства, обеспечивающую достойный уровень жизни людей (ст. 17);
- признание и гарантированность местного самоуправления (ст. 12, 133) В соответствии со ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление не входит в систему органов государственной власти².

Таким образом, в России сформирована прочная конституционная основа гражданского общества. Правовые нормы, взятые в своей совокупности, дают довольно полное представление об устоях гражданского общества, его структуре и механизме функционирования. Поэтому нет никаких оснований пересматривать ныне действующую Конституцию РФ под надуманным предлогом, что в ее структуре отсутствуют правовые нормы, регулирующие отношения гражданского общества. Проблема состоит в том, что в России не сложились основы гражданского общества,

¹ Алиев В.М. Конституционные и уголовно-правовые аспекты защиты прав и свобод человека и гражданина // Российский следователь. - 2017. - N 20. - С. 26 - 31.

² Красинский В.В. Защита государственного суверенитета: монография. - М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. - 311 с.

вследствие чего конституционные нормы остались благими пожеланиями, носят программный, разъяснительный характер.

В России в отличие от западных стран нет рыночной экономики. Существующие олигархические группы являются субъектами централизованной, а отнюдь не рыночной экономики. В конце прошлого века государство выделило им в централизованном порядке огромные материальные и финансовые ресурсы. По существу за бесценок им были переданы все сырьевые отрасли экономики России, ведущие предприятия перерабатывающей промышленности. В результате сложилась национальная экономика, где в каждой ведущей отрасли господствуют несколько крупных компаний, которые контролируют рынок, практически делят его между собой, произвольно устанавливают цены на товары и услуги. Антимонопольные механизмы государства не могут обеспечить равновесные конкурентные цены, которые в нашей стране намного выше мировых.

Создание в России крупнейших государственных корпораций, куда перекачиваются сотни миллиардов бюджетных средств, свидетельствуют, что государство намерено и впредь удерживать «командные высоты» в экономике.

В сложившихся условиях в России отсутствуют объективные предпосылки для формирования среднего класса, класса свободных собственников. В странах Западной Европы с развитым гражданским обществом он составляет не менее 60 - 70% от общей численности населения. В России его численность не превышает 20 - 25% от численности городских слоев населения, поскольку сельские жители стали менее благополучными социальными слоями.

Средний класс является главной движущей силой экономического, культурного и политического развития гражданского общества. Преследуя собственные интересы, представители среднего класса стремятся заработать как можно больше средств для обзаведения частной собственностью с тем, чтобы накопить ее, передать по наследству, обеспечить себе и своим детям свободу индивидуального выбора жизненного пути, образа жизни, привлекательной идеологии. Представители разных слоев среднего класса переплетаются между собой, связаны родственными, имущественными, профессиональными и политическими интере-

сами. Это служит решающим фактором развития гражданского общества, расширения социальной базы поддержки государственной власти, сохранения политической стабильности.

Отсутствие в российском обществе дифференциации экономических интересов различных слоев населения тормозит процесс формирования многопартийной системы. Ни одна из существующих в России партий не имеет четкой социальной ориентации, не представляет, на какие слои населения ей необходимо опираться в своей политической деятельности, чьи конкретно интересы она должна защищать. Все партии вроде бы заняты защитой интересов народа, но на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ по их спискам проходят в основном миллиардеры.

В России не существуют независимые средства массовой информации. Совершенно нормально, что в обществе имеются государственные, партийные и частные СМИ. Но они обеспечивают общество официальной, узко партийной и коммерческой информацией. Вместе с тем между различными по своей принадлежности СМИ должна быть налажена такая же система сдержек и противовесов, что и в механизме осуществления государственной власти. На эту роль могут претендовать только независимые СМИ, способные в определенном смысле противостоять государственной власти, выполнять функции ее постоянного критика и официального оппонента. Общество нуждается в информации о деятельности государственных органов и должностных лиц. Информированность дает ему реальную возможность адекватно изменять поведение в различных политических ситуациях, принимать правильные и взвешенные политические решения в период организации и проведения выборов, массовых публичных акций. В конечном счете, это поможет обществу установить контроль и над СМИ, и над теми политическими силами, в чьих руках они находятся.

В большинстве зарубежных стран Западной Европы и Северной Америки местное самоуправление легально признается как частный случай государственного управления. Между тем в России местное самоуправление в пределах своих полномочий является самостоятельным. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Консти-

туции РФ). Это дает возможность с полным основанием рассматривать местное самоуправление в России в качестве важнейшего института гражданского общества.

Местное самоуправление может сформироваться только в определенных условиях, обязательно по инициативе граждан, снизу. Для него необходимы такие предпосылки, как высокий уровень развития экономики и культуры, успешное решение важнейших социальных проблем, формирование у людей истинного гражданского самосознания и чувства ответственности за положение дел в городе или на селе. В этих условиях у большинства граждан появляются потребности в самоутверждении, стремление освободиться от патернализма государства, объединить свои усилия для самостоятельного решения вопросов местного значения, обустройства своей малой Родины. Потребности выступают в качестве побудительных причин, определенных поводов для занятия местным самоуправлением. В итоге местное самоуправление есть результат удовлетворения потребностей личности, формирования у нее нового содержания бытия.

В России пока не сложились условия для формирования местного самоуправления. В угоду Совету Европы оно было введено сверху, учреждено законом. Но нормы права не создают новые общественные отношения, они регулируют уже сложившиеся. Для самоуправления у нас нет автономной материально-финансовой базы, мало кто из "простых смертных" понимает его смысл и назначение. В общественном и индивидуальном сознании местное самоуправление воспринимается как система низовых органов государственной власти, призванных заботиться о благосостоянии населения, его физическом и духовном здоровье. Между тем местное самоуправление - это особый стиль жизни, принципиально новая форма самоорганизации граждан, особый экономический уклад. Оно по определению не может возникнуть и развиваться в государствах с авторитарными политическими режимами, разновидностью которых является авторитарно-консервативный режим, утвердившийся в России.

Не обладают независимостью от государства и общественные объединения России. Эффективно осуществляют свою деятельность лишь те объединения, которые финансируются за счет

средств государственного бюджета и выполняют роль приводных ремней от властных структур к избирателям страны.

Исключением из общего правила являются лишь саморегулируемые организации России, объединяющие субъектов предпринимательской деятельности в определенной отрасли производства, выполнения специальных работ или оказания услуг юридическим и физическим лицам. Они создаются в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. «О саморегулируемых организациях»¹, а также федеральными законами, регулирующими соответствующий вид деятельности. Основная цель деятельности саморегулируемых организаций заключается в том, чтобы переложить контрольные и надзорные функции в определенной сфере с государства на самих участников рынка. При этом государство освобождается от избыточных функций, что влечет снижение бюджетных расходов и смещает акцент государственного надзора с хозяйственной деятельности на ее конечный результат.

В странах Западной Европы и Северной Америки гражданское общество складывалось вне и помимо государства, постепенно заполняя ниши, свободные от воздействия государственной власти. При защите частных интересов оно во многом противостояло государству, отвоевывало у него позиции для самоорганизации и самоуправления, а также ставило пределы вмешательства в свою жизнь. В России гражданское общество никогда не сформируется без снятия государством административных барьеров для его самоорганизации, без разведения политической и экономической власти, публичных и частных интересов.

Роль гражданского общества в реализации национальных проектов сегодня как никогда велика. Необходимое условие успеха «российского прорыва» – новое качество взаимодействия государства и общества: «взаимно ответственное партнерство». Его важная составная часть – массовая общественная инициатива. Необходим творческий поиск новых нестандартных решений, выдвижение гражданских инициатив, позволяющих реализовать амбиционные задачи национальных проектов. Только граждан-

¹ О саморегулируемых организациях, Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (ред. от 03.08.2018 N 340-ФЗ).

ское общество может подтолкнуть бюрократию к тем решениям, которые будут учитывать интересы людей на местах, а потом осуществить общественный контроль реализации принятых решений. Об этом прямо говорит и Президент России: «Нужен именно содержательный контроль, контроль по существу. Нельзя подменить дело пустыми бюрократическими отчетами и формальным закрытием поручений, как это у нас иногда все-таки бывает»¹.

Участие гражданского общества не ограничивается контролем, оно выступает с собственными инициативами, проектами, которые должны органично учитываться при формировании управленческих решений. Очевидно, что ведомственным программам часто не хватает живой мысли и прорывных решений, при этом негативные сценарии развития часто не рассматриваются, а реальная общественная экспертиза и социологические опросы не проводятся.

Добиться прорыва можно только в условиях общественной консолидации вокруг целей развития, которая возможна в обстановке доверия и взаимопонимания между гражданским обществом и государством. Эта консолидация – не только создание широкой общественной поддержки целей и задач «российского прорыва», противостояния «торговцам страхом» и популистам, сеющим рознь и недоверие вместо конструктивной критики. Консолидация – условие упрочения общероссийского единства. Нормы, ценности и представления, консолидирующие большинство нашего общества, практически необходимы для повышения эффективности всей системы институтов, нуждающихся для этого в общественной поддержке; интеграции общественных интересов, способных преодолеть ведомственный, корпоративный и региональный лоббизм. Обсуждению этих вопросов, выработке основ широкого общественного консенсуса, содержательной платформы общественной консолидации посвящен проект Обще-

¹ Заседание Совета по стратегическому развитию и нацпроектам // Сайт Президента России, 24.10.2018: <http://www.kremlin.ru/events/councils/58894>.

ственной палаты Российской Федерации «Общероссийское единство. Что нас объединяет»¹.

Батырова М.Д.

*Студентка 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Алиев А.М.

*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ИСПОЛНЕНИЮ РЕШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИИ: ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

В России не созданы необходимые организационно-правовые условия для повсеместной, систематической и стабильной реализации на практике принципа прямого действия решений Европейского суда. Прямому действию правовых норм, создаваемых Европейским судом, препятствует ряд факторов, важнейшим из которых является нерешенность вопроса с официальным опубликованием его решений². В соответствии с ч.3 ст.15 Конституции РФ нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. На сегодняшний день в России отсутствует нормативный акт, определяющий порядок

¹ «Нам необходима национальная консолидация и общие нравственные ценности» — Иосиф Дискин // Сайт Общественной палаты Российской Федерации, 03.11.2018: https://www.oprf.ru/press/news/2018/newsitem/47196?fbclid=IwAR1_-X1ETzztMQRazy6XqKCfMRm-HjEMOVLb_eO3d5Lmzci_D7YdMGFgEgc.

² Анишина В.И. Влияние решений Европейского суда по правам человека на российское правосудие // Международное публичное и частное право. - 2007. - N1. - С.62.

перевода и официального опубликования решений Европейского суда¹.

Следующее существенное препятствие для прямого действия решений Европейского суда - отсутствие у российских правоприменителей осознания необходимости применения норм Конвенции и правовых позиций Европейского суда при разрешении конкретных дел². Так А.Л. Бурков проинтервьюировал значительное количество правоприменителей города Екатеринбурга и Свердловской области с целью выяснить их отношение к европейскому праву и его применению в рамках российской судебной системы. Результаты следующие: как отмечает А.Л. Бурков, судьи и адвокаты утверждали, что российское законодательство самодостаточно, поэтому нет необходимости обращаться к нормам международного права. Проанализированный автором материал привел к заключению, что «отсутствие знания Конвенции и практики ЕСПЧ, отказ некоторых судей признать важность гарантий Конвенции для применения к существующим сегодня в России проблемам, отсутствие серьезного контроля применения Конвенции со стороны Верховного Суда РФ приводят к неприменению Конвенции в судах России»³.

Как я не раз замечала ранее, отсутствует единый нормативно закрепленный порядок исполнения постановлений Европейского Суда, что создает на практике массу проблем. Немалый вклад в осуществлении мер общего характера, направленных на исполнение решений ЕСПЧ, вносится Пленумом Верховного Суда РФ (далее Пленум ВС РФ), который в своих разъясняющих постановлениях излагает правовые

¹ Европейское право. Право Европейского Союза и прав. обеспеч. защиты прав человека: Учебник / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М.Энтин - 3 изд., пересмотр. и доп. - М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2012. - 960с. - Режим доступа: <http://znanium.com/catalog/product/36807>.

² Петренко Е. Г. Протоколы к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года и обращения российских граждан на нарушения прав, закрепленных в них // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2017. - С. 127.

³ Бурков А.Л. Конвенция о защите прав человека в судах России. -/ М., 2010. - С. 227 - 249.

позиции Суда, инкорпорируя их в российскую правовую систему. Практика включения правовых позиций ЕСПЧ в постановления, выносимые Пленумом ВС РФ - крайне важная мера, но данный правовой механизм нуждается в совершенствовании. А.В. Деменева предлагает включить в законодательство норму об издании Пленумом ВС РФ регулярных постановлений с разъяснениями последствий отдельных решений, вынесенных ЕСПЧ в отношении России¹.

Часто встречается мнение о том, что изменение первичного решения суда конституционного контроля в соответствии с решением ЕСПЧ сводится к нарушению суверенитета российского государства. Такая реакция была вызвана резонансным решением ЕСПЧ по делу «Константин Маркин против России»². Как реакция на противоречивость решений КС РФ и ЕСПЧ стала статья В. Д. Зорькина «Предел уступчивости», в которой Председатель высшего органа конституционного контроля России утверждает, что «Европейский суд впервые «в жесткой правовой форме» подверг сомнению решение Конституционного Суда Российской Федерации»³.

На мой взгляд, одной из причин неисполнения или частичного исполнения решений ЕСПЧ является заблуждение в том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России в силу ч. 4 ст. 15 Конституции имеют приоритет применения в случае противоречия только по отношению к законам. Именно такое заявление сделал Председатель КС РФ в упомянутой выше

¹ Деменева А.В. Исполнение Россией постановлений Европейского суда по правам человека: количество, не переходящее в качество // Сравнительное конституционное обозрение. - 2009. - N 4. - С. 75.

² Постановление ЕСПЧ от 22 марта 2012 «Дело «Константин Маркин (Konstantin Markin) против Российской Федерации» (жалоба N 30078/06). По делу обжалуется отказ национальных властей в предоставлении трех-летнего отпуска по уходу за ребенком. По делу нарушены требования статьи 14 во взаимосвязи со статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2012. N 6.

³ Зорькин В.Д. Предел уступчивости // Российская газета. - 2010. - 29 октября.

статье. Однако конституция любого государства также является законом, особой его разновидностью, отличает которую учредительный характер ее норм. Между тем, ст.27 Венской конвенции «О праве международных договоров» гласит: «Участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора...». Кроме того, ст. 46 данного документа устанавливает, что «Государство не вправе ссылаться на то обстоятельство, что его согласие на обязательность для него договора было выражено в нарушении того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, как на основание недействительности его согласия, если только данное нарушение не было явным и не касалось нормы его внутреннего права особо важного значения»¹.

На внутригосударственном уровне также существует норма, регулирующая статус международного договора. Так, Федеральный закон от 15 июля 1995 N 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» устанавливает, что КС РФ разрешает дела о соответствии Конституции России только тех международных договоров либо отдельных положений, которые еще не вступили в законную силу. И только не вступившие в силу международные договоры, признанные не соответствующими Конституции, не подлежат введению в действие и применению (ст. 34)².

Один из свежих примеров проблемы исполнения решения ЕСПЧ в России является дело «ОАО «Нефтяная компания «Юкос» против России»³. 27 мая 2015 газета «Коммерсантъ»

¹ «Венская Конвенция о праве международных договоров» (Заключена в Вене 23 мая 1969). // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12754/

² Федеральный закон от 15 июля 1995 N 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7258/

³ Постановление ЕСПЧ от 31 июля 2014 «Дело «ОАО "Нефтяная компания «Юкос» (ОАО Neftyanaya Kompaniya «Yukos») против Российской Федерации» (жалоба N 14902/04). По делу обжалуется жалоба заявителя о том, что компания-заявительница не имела достаточного времени для подготовки дела в судах первой и апелляционной инстанций, что оценка санк-

опубликовала статью, которая гласит: Минюст РФ во взаимодействии с другими органами власти готовит ответные процессуальные шаги в связи с вынесенным постановлением Европейского суда по делу Юкоса о выплате 1,86 млрд евро всем бывшим акционерам компании. Александр Коновалов – министр юстиции РФ, - говорит о том, что данное постановление не является примером справедливого и беспристрастного суда. И подчеркнул, что ответные действия его ведомства будут осуществляться с учетом необходимости обеспечения суверенных интересов России. В октябре 2014 года Минюст РФ подал жалобу в ЕСПЧ на решение по Юкоосу¹.

Без сомнения, подобные столкновения внешних и внутренних, суверенных интересов еще долгое время будут камнем преткновения взаимодействия России и Европейского Суда, в частности. Необходимость предотвратить возможные нарушения Конвенции и последующие аналогичные жалобы россиян в Европейский суд, требуют создания соответствующих правовых механизмов для имплементации европейских правовых стандартов в российскую правовую систему. И такая работа Российской Федерацией уже начала проводиться².

ций за 2000 год и удвоение санкций за 2001 год были незаконными. Установление факта нарушения Конвенции само по себе будет являться достаточной справедливой компенсацией морального вреда, который мог быть причинен компании-заявительнице. // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. - 2014. - N 4(04).

¹ Минюст ответит на решение ЕСПЧ по Юкоосу. // URL: http://polit.ru/news/2015/05/27/different_ways/ (дата обращения: 28 мая 2020).

² Глотов А.С. Конституционно-правовые проблемы сотрудничества России и Совета Европы в области прав человека. - Саратов, 1999. - С. 144.

Белых И.Е.

*Студент Уральского института экономики,
управления и права (Курганский филиал)*

СОБОРНОЕ УЛОЖЕНИЕ 1649 ГОДА

Появление Соборного Уложения было непосредственно итогом народных восстаний первой половины 17 века, ядро которых составляли движения крепостных крестьян, и необходимостью составления единого всероссийского закона. Введение налогов на соль в феврале 1646 года вызвали бурный протест. Правительство, искавшее выходы из финансового тупика, но не желавшее ущемить интересы господствующего класса, попыталось сократить жалование “мелкого служилого люда”. В результате - произошло крупное восстание летом 1648 года в Москве. Кроме того, к началу царствования Алексея Михайлова накопился довольно широкий запас новых законов, и почувствовалась надобность разобраться в нем.

Удивительна быстрота принятия кодекса. Все обсуждение и принятие Уложения почти в 1000 статей заняло всего чуть больше полугода. Была решена громадная задача: во-первых, собрать, разобрать и переработать в цельный свод действующих законов, разновременные, не согласенные, разбросанные по ведомствам, также следовало нормировать случаи, не предусмотренные этими законами. Кроме того, необходимо было знать общественные необходимости и взаимоотношения, изучить практику судебных и административных организаций. Такая работа требовала долгих лет. Но Соборное Уложение решили составить форсированным ходом, по упрощенной программе. Уложение разделено на 25 глав, содержащих в себе 967 статей. Уже к октябрю 1648 года, точнее в 2,5 месяца, было изготовлено к докладу 12 первых глав, почти половина всего свода. Остальные 13 глав были составлены, заслушаны и утверждены в думе к концу января 1649, когда закончилась работа комиссии и всего Соборного Уложения. Быстроту, с которой было составлено Уложение, можно объяснить беспокойными вестями о бунтах, вспыхивавших вслед за июньским бунтом, кроме того, ходили слухи о готовившемся новом мятеже в столице, не говоря уже о необходимости создания нового кодекса. Поэтому торопились с составлением Уложения, что-

бы соборные выборные разнесли по городам рассказы о новом курсе правительства и об Уложении, обещавшим всем “ ровную “, справедливую расправу.

Принятие нового сборника упрочило позиции Алексея Михайловича, и окончательно было покончено со Смутным временем в России. Соборное уложение закрепило юридически две тенденции – установление абсолютной монархии и полное закрепощение крестьян.

Основную новизну можно разделить по сферам общественной жизни общества.

Политическая сфера:

- после принятия Соборного уложения 1649 года закреплён новый государственный строй – абсолютная монархия, произошла сакрализация царской власти. Этот процесс, начавшийся ещё при Рюриковичах, был окончательно завершён Романовыми. Даже сам Иван Грозный советовался с народом посредством Земских соборов после восстания в Москве в 1547 году. Михаил Романов достаточно часто собирал Земские соборы, что говорит о слабости власти царя. Алексей Михайлович уже реже собирал этот сословно - представительный орган, только по особо важным вопросам, как например принятие общероссийского судейника и присоединения Украины (1654). После этого Земский собор перестают созывать. Также Соборное уложение в дальнейшем помогло Петру I провести экономические и политические реформы, потому что был централизованный свод законов, соответствующий духу времени.

Социальная сфера:

- отменён срок сыска беглых крестьян и, как следствие, крепостное право стало наследственным и пожизненным;
- посадские люди были полностью прикреплены к посадам;
- увеличена правоспособность женщин.

Экономическая сфера:

- ликвидированы белые слободы (они не платили подати царю);
- царь признал монопольное право посадских людей на торговлю;
- развивалось обязательственное право (постепенно заменялась личная ответственность (переход за долги в холопы и т. д.) по

договорам имущественной ответственности), переход к письменной форме договоров;

- оформлены три вида собственности: царская, церковная и помещичья. Однако церковь после этого уложения потеряло право на покупку земли. Помещичья земля было двух видов: вотчина и поместье. Разница между ними была сохранена. Но были сделаны ряд шагов к уравниванию этих понятий: глава о поместьях стоит раньше в законе главы о вотчинах. Приравнивание поместий к вотчинам шло по линии предоставления помещикам права распоряжаться землей. До сих пор правом собственности на землю обладали по существу только вотчинники (но и их права были несколько ограничены, что сохранилось и в Уложении), однако вотчинник обладал всеми необходимым элементом права собственности - правом распоряжения имуществом. По-иному обстоит дело с поместьем: в прежние годы помещик был лишен права распоряжения, а порой и права владения землей (это было в том случае, если помещик покидал службу). Соборное Уложение внесло в это дело важнейшие модификации: прежде всего оно расширило право помещика на владение землей - теперь помещик, вышедший в отставку, сохранял право на землю, и хотя ему не оставляли прежнего поместья, но давалось по определенной норме так называемое прожиточное поместье - своеобразная пенсия. Такую же пенсию получала и вдова помещика, и его дети до назначенного возраста.

Правовая сфера:

- проведена кодификация российского законодательства, ведь за 100 лет с момента последней кодификации произошли значительные изменения в обществе;

- выделены отрасли права и впервые в Европе была попытка выделить гражданское право.

- появилось ряд новшеств: субъектами преступления могли быть как отдельные лица, так и группа лиц. Закон разделял их на главных и второстепенных, понимая под последними сообщников. В свою очередь сообщничество может быть как материальным (содействие, практическая помощь и т.д.), так и умственным (например, подстрекательство к убийству - глава 22). В связи с этим субъектом стал признаваться даже раб, совершивший преступление по указанию своего господина. От соучастников закон

отличал лиц, только причастных к совершению преступления: пособников (создававших условия для совершения преступления), попустителей, недоносителей, укрывателей. Субъективная сторона преступления определена степенью вины: Уложение знает деление преступлений на умышленные, неосторожные и случайные. За неосторожные действия совершивший их наказывался также, как за намеренные преступные действия. Закон выделяет смягчающие и отягчающие обстоятельства. К первым относятся: состояние опьянения, неконтролируемость действий, вызванная оскорблением или угрозой (аффект), ко вторым - повторность преступления, совокупность нескольких преступлений. Выделяются отдельные этапы преступного деяния: умысел (который сам по себе может быть наказуемым), покушение на преступление и совершение преступления. Закон знает понятие рецидива (совпадающее в Уложении с понятием “лихой человек”) и крайней необходимости, которая является ненаказуемой, только при соблюдении пропорциональности ее реальной опасности со стороны преступника. Нарушение соразмерности означало превышение необходимой обороны и каралось. Объектами преступления Соборное Уложение считало церковь, страну, семью, личность, имущество и нравственность.

- упрочение значения розыскного процесса

Культурная сфера:

- соборное уложение это памятник культуры, образ мышления того времени. По законодательству можно изучать не только историю, культуру, но и обычаи и традиции, так как очень часто традиции и обычаи становились затем законами.

Таким образом, создание Соборного Уложения с социально-исторической точки зрения явилось следствием острой и сложной классовой войны и непосредственным результатом восстания 1648 года.

Принятие Соборного Уложения было одним из главных достижений царствования Алексея Михайловича. Этот колоссальный для 17 века свод законов продолжительный период играл роль Всероссийского правового кодекса. Попытки принять новое Уложение делались при Петре Первом и Екатерине Второй, но оба раза безрезультатно. Уложение, закрепив важнейшие черты политического строя и права России, оказалось достаточно по-

стоянным на протяжении 200 лет, несмотря на все реформы 18 века. Применение норм Соборного Уложения во второй половине 18 века и первой половине 19 века, в период развития капитализма и распада феодализма означало, что консервативные государственный строй этого времени искали в Уложении опору для упрочения самодержавного строя.

Вздорова Л.В.,

аспирант

Южный Федеральный Университет,

Ростов-на-Дону, Россия

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ СЛЕДОВАТЕЛЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ДОПРОСА.

Рассматривая проблемы взаимосвязи правовых норм с культурой, в юриспруденции принято использовать такое определение как «правовая культура», где последнее выступает как общее социальное явление, характеризующее как состояние отдельного индивида, так и целого общества.

Правовая культура — чрезвычайно емкое явление. Ее общественная значимость во многом превосходит границы нормативного воздействия права на социальные отношения, так как, являясь составной частью общечеловеческой культуры, правовая культура прямо и косвенно влияет на формирование сознания и деятельность личности в самых различных сферах жизни общества. Не случайно, поэтому к подавляющему большинству проблем построения правового государства и гражданского общества вопросы формирования правовой культуры имеют самое прямое отношение.¹

Формулировка понятия правовой культуры связана с определенными теоретическими и методологическими трудностями, которые вызваны многогранностью данного феномена.

¹ Ершова Л.А. Правовая культура должностных лиц и пути ее формирования: Дис.канд. юрид. наук. М., 1991-С125.

В настоящее время в юридической науке сложился ряд методологических подходов к исследованию правовой культуры.

Аксиологический подход имеет много сторонников. В данном подходе правовая культура понимается как развивающаяся система правовых ценностей (правосознание, правовая наука, законодательство, правопорядок, правовая деятельность), созданных и создаваемых в ходе развития общества и впитавших в себя передовые достижения юридической культуры человечества. Такой подход обеспечивает характеристику правовой культуры как меры германизации человека и общества.¹ Это позволяет четко отграничить правовую культуру от других близких и взаимосвязанных с ней правовых категорий, обосновать ее преемственность и подчеркнуть, что к ней относятся лишь процессы и явления, которые отражают сущность правового государства и гражданского общества, его основные устои и принципы.

Существуют и иные подходы к пониманию правовой культуры. Ее определяют, с одной стороны, как правовую среду обитания людей, совокупность текстов, когда-либо легитимированных как правовые, и механизм по их созданию, хранению и трансляции, особый социальный механизм, с помощью которого обеспечивается в соответствии с достигнутым уровнем правового сознания производство, сохранение и передача правовых ценностей, информации, традиций, способствующих правомерному и социально активному поведению людей; как постоянно совершенствующийся процесс поступательного развития правовой действительности, а с другой, как совокупность достигнутых результатов в сфере права в целом; как выражение государственно-правового опыта конкретных социальных общностей и индивидов в материальных и духовных процессах, продуктах жизнедеятельности, в навыках и ценностях, которые влияют на их юридически значимое поведение.

В моей статье мы затронули проблемы правовой культуры и соотношение последней с процессуальной самостоятельностью следователя при проведении допроса.

Под правовой культурой при проведении допроса подразумевается-тактические приемы проведения допроса, которые в

¹ Ивлев Ю.В. Логика для юристов: Учебник для вузов. М., 2001. С. 151.

свою очередь делятся на правомерные и неправомерные. Эта проблема исследовалась такими учеными как: Трефилов А.А., В.С. Комаров, А.Р. Ратинов, Г.Г. Доспулов, А.Н.Васильева, Г.С.Казиняна, Л.М.Карнеевой, В.С.Комаркова, А.Я.Маркова, Н.А.Селиванова, А.Б.Соловьева, М.С.Строговича, М.Л.Якуба, и др.

Особо хочется отметить, что мы будем рассматривать- правомерные тактические приемы, не ставящие под сомнение допустимость доказательств.

Допрос является наиболее распространенным следственным действием, и закон предусматривает следующие его виды: допрос свидетеля, допрос потерпевшего, допрос обвиняемого, допрос подозреваемого, допрос эксперта.

Цель любого допроса - получение показаний об обстоятельствах, существенных для дела.

«Допрос с психологической стороны представляет собой беседу. Ее процедура и условия регулируются законом, а собеседники находятся в заведомо неравном положении, когда один вправе спрашивать, определяя предмет и приемы беседы, а другой обязан отвечать и притом, как правило, правдиво. Цель допроса - получение у допрашиваемого *правдивых показаний* об обстоятельствах, существенных для дела. Следовательно не может ограничиваться простым фиксированием того, что скажет на допросе свидетель, обвиняемый, потерпевший. На следователе лежит обязанность установить по делу истину, а для ее выполнения необходимы достоверные доказательства, в том числе соответствующие действительности показания допрашиваемых. Получение правдивых показаний при допросе - правовая и нравственная обязанность следователя».¹

В литературе выделяют следующие виды тактических психологических приемов при допросе:

- основанные на использовании отдельных психологических качеств личности;

¹ Поляков А.В. Общая теория права: Феноменологический коммуникативный подход. Курс лекций. 2-е изд., доп. СПб., 2003. С. 450.

- основанные на доверии допрашиваемого лица к личности следователя;
- осведомления допрашиваемого лица о наличии достоверной доказательственной информации;
- создающие у допрашиваемого преувеличенное представление об объеме имеющихся доказательств;
- повышенного эмоционального воздействия, связанные с предъявлением неожиданной информации.

Но самая большая проблема, в том что все эти приемы в своей внешней правомерности, могут нарушать этические и моральные нормы и где установить эту грань, является апогеем следственной тактики при проведении допроса, когда можно сказать: «это является этическим», в условиях не нарушения основной цели допроса- получения правдивых показаний, и проблемы внутренней правовой культуры с её внешним выражением из узко специализированного профиля переходят в обще человеческие архетипы достойного поведения человека, не нарушая аксиологические принципы.

Допрос-это одно из основополагающих следственных действий и умение его профессионально проводить, не нарушая моральные и этические нормы, не ставя под сомнение правовой культуры следователя - вот ключ к грамотному проведению допроса, и вследствие последнего получение доказательств не подлежащих ни в коей мере сомнению о их допустимости.

Апофеоз всего заключается-в отсутствие у некоторых следователей элементарной правовой культуры, и единственным возможным вариантом преодоления этой проблемы, не может быть лишь развитие профессиональных качеств и умений, обеспечивающих высокую психологическую культуру следствия, в частности ведения диалога, как предлагают нам некоторые авторы, это должен быть общий системный комплекс государственных мер направленный прежде всего на всё общество, как гармоничный элемент и специализированные меры направленные на прослойку индивидов, которые тем или иным образом связаны с юриспруденцией. Нельзя развивать правовую культуру в разрезе

только лишь у одних следователей, этот процесс должен быть всеобъемлющим¹.

Гаджимусаева П.М.

*Студентка 3 курса
дневного госбюджетного отделения
Юридического Института ДГУ*

Гаджиева А.А.

*К.ю.н. , доцент кафедры
уголовного права и криминологии
Юридического Института ДГУ*

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НЕПРАВОМЕРНЫХ ДЕЙСТВИЙ ПРИ БАНКРОТСТВЕ

На сегодняшний день рыночное хозяйство РФ невозможно представить без института банкротства. Он служит стимулом эффективной работы предпринимателей и предпринимательских структур, гарантируя вместе с тем экономические интересы кредиторов, а также государства, выступающего общим регулятором рынка.

Выбор данной темы научной статьи обусловлена проблемами, связанными с банкротством, которые невозможно решить только в рамках гражданского законодательства о несостоятельности. Эффективное регулирование данной группы отношений возможно лишь посредством комплексного использования норм права, как цивилистического, так и криминального профиля².

Уголовно-правовые нормы, существующие на сегодняшний день, не позволяют решать проблемы, связанные с привлечением к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений в сфере банкротства. Основные трудности возникают

¹ Иванников И.А. Концепция правовой культуры // Правоведение. 1998. № 3. С. 13.

²Разыграева Е.Н. Криминальное банкротство - форма хищения? // Журнал российского права. - 2017. - № 5. – С.97-104. ,

в связи с установлением состава преступлений, предусмотренных ст. 195 Уголовного кодекса Российской Федерации.

В первую очередь, для привлечения к уголовной ответственности по ст.195 УК РФ, необходимо, чтобы неправомерные действия были совершены при наличии признаков банкротства, которое регулирует ФЗ от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» и крупного ущерба. Но на практике, выяснение данных обстоятельств вызывает очень много сложностей. Для решения этой проблемы, А.Н.Тен предлагает составы данных преступлений перевести в формальные, так как количество «заказных» банкротств растет, а предполагаемая мера помогла бы повысить показатели привлечения виновных лиц к уголовной ответственности¹. Это приведет к тому, что уже наступление последствий не будет условием для привлечения к ответственности виновных лиц.

Что касается установления признаков банкротства, как обязательного условия для привлечения к ответственности по ст. 195 УК РФ, обратимся к диспозиции указанной статьи. И в силу того, что она носит бланкетный характер, отсылает к ФЗ от 26.10.2002 N 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», возникают определенные сложности. В соответствии с данным ФЗ, банкротом является лицо, в отношении которого Арбитражный суд РФ вынес соответствующее решение². Но до этого этапа, существует ряд процедур, которые назначаются судом еще до принятия решения о признании лица (физ\юр) банкротом. Можно ли осуществлять уголовное преследование на начальных этапах банкротства, до обращения лица в суд или же есть зависимость от решения АС РФ? Из анализа ч.3 ст.195 УК РФ законодатель не ограничивает действие норм данной статьи на процедурах, предшествующих конкурсному производству, но тем не менее, должник может устранить признаки банкротства до обращения в суд как правомерными, так и неправомерными действиями. Целесо-

¹Тен, А.Н. Определение момента окончания неправомерных действий при банкротстве и преднамеренных банкротств // Бизнес в законе. - 2016. - № 5. - С. 133-137.

² Федеральный закон от 26.10.2002 127-ФЗ (в ред. от 27.12.2019) «О несостоятельности (банкротстве)» (с изм. и доп., вступ. В силу с 08.01.2020) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс».

образным было бы уточнить в диспозиции статьи 195 УК РФ с каких пор может осуществляться уголовное преследование.

Во-вторых, определенные сложности возникают при установлении субъектов преступлений, за неправомерные действия при банкротстве. Причиной этого стало существование множества хозяйствующих субъектов, признаваемых несостоятельными.

Так, арбитражный управляющий, профессиональное лицо, назначаемое АС РФ для введения процедур банкротства, привлекается к уголовной ответственности по ч.1 и ч.3 ст.159 УК РФ, за неправомерные действия, а ч.2 ст.159 исключает его ответственность в виду того, что законодателем установлен закрытый перечень специальных субъектов¹. Это приводит к тому, что арбитражный управляющий, пользуясь своим благоприятным положением, может использовать свое служебное положение для вывода активов из организации в целях своего дальнейшего обогащения². К таким же потенциальным субъектам можно отнести бухгалтера и ликвидатора (руководитель ликвидационной комиссии).

Исходя из вышесказанного, видится целесообразным внести определенные коррективы в данную норму, а именно сделать перечень лиц, привлекаемых к уголовной ответственности открытым, что позволит ввести уголовное преследование в отношении лиц, допущенных к распоряжению имуществом.

Но самой главной видится проблема в отсутствии разъяснений со стороны судебных органов. На сегодняшний день нет постановления Пленума ВС РФ о применении норм УК РФ или о судебной практике по уголовным делам о преступлениях, связанных с банкротством. В прошлом не раз проводились попытки его создания, но они не увенчались успехом.

Дела по банкротству сами по себе являются очень сложными и каверзными. Говорить об отсутствии судебной практики мы

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 62-ФЗ (ред. от 18.02.2020) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант плюс».

² Улезько, С. И. Уголовная ответственность арбитражного управляющего при неправомерных действиях при банкротстве: постановка проблемы // Улезько С. И., Улезько Г. С., Улезько А. Ю. // Проблемы экономики и юридической практики. - 2017. - № 5. - С. 191–193.

не можем, так как на сегодняшний день статистика введения данной процедуры растет.

Значимость принятия данного постановления огромна. Необходимо разъяснить объективную сторону данного состава: в чем заключается сокрытие имущества, отчуждение или уничтожение имущества должника ..., разграничить неправомерные действия при банкротстве от иных преступлений в сфере банкротства, определить момент окончания преступления и т.д.

Таким образом, следует обеспечить единство судебной практики по преступлениям данной категории, уточнить признаки банкротства, а также внести ясность в круг лиц, привлекаемых к уголовной ответственности.

Гладнев И.

*Студент 3 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Абдулазизова П.Г.

*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА

Административный процесс представляет собой установленный законом порядок разрешения определенных индивидуальных дел в сфере исполнительной власти в целях обеспечения законности и правопорядка. Необходимость в такой процессуальной форме деятельности государственных органов возникает при решении административно-правовых споров и при применении мер государственного воздействия за совершенные проступки.

На практике исполнительная власть реализуется с разного рода действиях, которые можно характеризовать как государственно-управленческую деятельность. Исходя из этого, можно заметить определенные основания для рассмотрения этой деятельности с процессуальных позиций.

Административный процесс – это основанная на законе и облеченная в форму правовых отношений деятельность органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, а также участвующих в ней органов и лиц, осуществляемая в особом административно-процессуальном порядке и производимая в целях объективного разрешения дела в полном соответствии с законом.

Содержанием административного процесса являются управленческие процессуальные отношения, возникающие между субъектами процесса. Другими словами, это совершаемые в определенной последовательности действия субъектом административного права, осуществляющего свои полномочия и обязанности в сфере управления.

Для административного процесса характерны следующие существенные особенности: 1) неразрывная связь с государством, поскольку процесс есть специфический способ реализации власти. Основу его составляет деятельность уполномоченных властных органов, хотя процесс предполагает участие в его осуществлении и многих других сторон; 2) это исключительно юридическая, а не любая деятельность по управлению, что выражается в социальном назначении процесса – обеспечить реализацию материальных норм различных отраслей права (в рамках административного процесса нельзя применять только нормы конституционного и уголовного права); 3) направлен на разрешение определенных управленческих дел; 4) юридически результативная деятельность, т.е. такой правовой порядок, посредством которого только и может быть достигнут требуемый результат; 5) обязательное оформление результатов деятельности (промежуточных или окончательных) в процессуальных документах; 6) вызывает объективную потребность в процессуальной регламентации.

Административный процесс, несмотря на общую сферу реализации одинаковых субъектов, не тождественен управленческой деятельности. Последняя составляет реальную базу административного процесса, но может осуществляться не только в правовых, но и в не правовых формах. Административный процесс является же чисто юридической, правовой деятельностью, влекущей определенные правовые последствия и достаточно полно оформленной юридическими нормами.

Объектом административного процесса являются общественные отношения, регулируемые различными отраслями права – административного, трудового, финансового, гражданского и другими, за исключением уголовного, если они находятся в сфере правомочий органов государственного управления – исполнительной власти. Это обуславливает возможность представить административный процесс как сумму административных производств по разрешению индивидуально – конкретных дел, независимо от того, к какой отрасли права относятся регулируемые правом общественные отношения.

Административный процесс – это, с одной стороны, вид юридического процесса, а с другой – правовая, урегулированная процессуальными нормами форма управленческой деятельности. Поэтому в административном процессе действуют принципы: 1) общеуправленческие, отражающие закономерности управления, и 2) процессуальные, отражающие специфику действия общих процессуальных закономерностей в сфере управленческого правотворчества и правоприменения. Мы считаем, что разделение этих принципов весьма условно в силу их взаимозависимости.

Система процессуальных принципов известна процессуальными отраслями права, но и в этих случаях принципы классифицируются на общие, межотраслевые, отраслевые и выражающие особенности отдельных институтов. Административное право в отличие от других видов прав имеет более широкое многообразие процессов в силу подведомственности их различным актам, влияющим на правосубъектность (воинские уставы, должностные инструкции и т.д.). Мы согласны с точкой зрения о необходимости четкого нормативного закрепления этих принципов, отметим, что они должны учитывать специфику исполнительной деятельности (правоприменительной, юрисдикционной).

На административный процесс оказывают влияние организационно-правовые формы работы уполномоченных органов, их структура, методы управления. Но, так или иначе, многие придерживаются сложившейся классификации исполнительной деятельности на управленческое правотворчество и правоприменительную деятельность.

К управленческому правотворчеству относятся лишь акты, устанавливающие общеобязательные правила поведения для широкого круга лиц. Далеко не все вопросы подвластны закону, ибо он имеет пределы своих возможностей в регулировании общественных отношений. Соответственно подзаконные акты имеют собственную «нишу» правового воздействия. Именно по этому они активно задействованы в административном процессе.

Правоприменитель может выполнить свое социальное назначение, если налицо, по меньшей мере, следующие условия: 1) единство правовой системы; 2) верховенство в ней закона; 3) соответствие юридического закона естественно-историческим закономерностям общественного развития. С подобной точкой зрения мы можем согласиться, но при соответствующих коррекциях некоторых позиций. Юридические акты и деятельность по правоприменению по своей сущности всегда искусственны. Если естественно-исторические закономерности являются органическими, то правоприменение обречено на обеспечение статуса всеобщности государственной воле. Поскольку эта воля вербально зафиксированная и навязанная гражданскому обществу и представляет как закон, юридический закон.

Также право обладает собственными социальными параметрами и регулирует социальную действительность. В этом контексте право существует только в границах системы.

Характер правоприменения может предопределяться фактическими обстоятельствами (например, условиями получения высшего образования, административной государственной должности и т.д.).

Правоприменительная деятельность – это деятельность, которая сопряжена с воплощением директивной нормативной основы управления в жизнь.

Правонаделительная деятельность в большей мере использует диспозитивные методы, так как типичные черты управления начинают меняться, а управление все больше превращаться в сферу услуг (кто обладает правом распоряжения информацией, подтверждает чье-либо право и т.д.).

Правонаделительная деятельность характеризуется правовыми возможностями уполномоченных органов исполнительной власти в случаях, установленных законом прибегать к позитив-

ному обязыванию других субъектов совершать (или не совершать) юридически значимые действия посредством управленческого правотворчества.

Административно-юрисдикционная деятельность — разновидность правоприменения, характеризующая деятельность специальных уполномоченных органов по рассмотрению и разрешению административных деликтов правонарушений в установленном порядке.

Мы согласны со многими из специалистов, которые подчеркивают, что правовой подход к конфликтам нужно вести: 1) с учетом различия права и закона; 2) рассматривая, классифицируя и оценивая участников конфликта в качестве независимых субъектов права со своими правообязанностями; 3) с позиции понимания конфликта как спора о праве между установленными субъектами; 4) при наличии надлежащего правопорядка и необходимости юридическими институтами и процедурами как гарантиями правового решения конфликта и соблюдения такого решения всеми.

Административно-юрисдикционная деятельность рассматривается как упорядоченная административно-процессуальными нормами правоприменительная и правоохранительная деятельность уполномоченных органов (должностных лиц) по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров, возникающих между сторонами и регулируемых административно-правовыми нормами. К административно-процессуальной деятельности юрисдикционного характера не могут быть отнесены любые правоохранительные действия исполнительных органов, если их предмет не составляет конкретного административно-правового спора.

В сфере административной юрисдикции административно-правовые санкции применяются: в административном и судебном порядках; по отношению к физическим и юридическим лицам; за нарушение различных норм права, охраняемых административными мерами; в общем и специальном порядках, которые и чем последние могут выводиться из административной юрисдикции.

Следовательно, предмет спора может быть выявлен с учетом характера спора, порядка его рассмотрения, подведомственности

спора определенным органам, устанавливающим порядок рассмотрения.

Административно-юрисдикционная — это упорядоченная административно-процессуальными нормами правоприменительная и правоохранительная деятельность органов исполнительной власти (должностных лиц) и судебных органов по рассмотрению и разрешению административно-правовых споров, возникающих между сторонами и регулируемых административно-правовыми нормами управленческих отношений.

Принципы процессуальных отраслей права (ГПК РФ, УПК РФ) концентрируют взгляды законодателей на судебный порядок рассмотрения дел, поэтому появляется искушение о переносе идей в административно-процессуальные нормы. Мы считаем, что препятствий для этого нет, даже несмотря на то, что в административной практике взаимодействуют судебный и административный порядок.

По сравнению с судебным процессом по гражданским и уголовным делам порядок рассмотрения административных дел сравнительно прост. В то же время он содержит определенные гарантии законности, осуществления права граждан на защиту.

Административный процесс базируется на общих принципах государственного управления. К специальным принципам административного процесса, которые объективно отражают его свойства и раскрывают его сущность, относятся: законность; объективность (материальность) истины; равенство граждан перед законом и органами, разрешающими дела об административных правонарушениях; презумпция невиновности; вины; обеспечение законности при применении мер административного воздействия.

Законодатель, признавая исключительную важность абсолютных и неотчуждаемых прав и свобод человека, устанавливает высокий уровень требований к законам, иным нормативным правовым актам, которые определяют смысл, содержание этих актов и порядок их применения.

Гражданин и другие лица могут и наделяются правами не только с целью выбора варианта защиты своих интересов (судебный, административный), но и исключения наступления ответ-

ственности в условиях необходимо обороны, крайней необходимости.

Возможность вынесения объективно истинных решений, глубоко, всесторонне, правильно и полно отражающих юридически значимые фактические обстоятельства дела, юридически гарантирована всеми процессуальными правами и возможностями, предоставленными уполномоченному органу для выявления объективной истины.

Выявление объективной истины уполномоченным органом (должностным лицом) связано с анализом содержания административного проступка, обстоятельств, смягчающих или отягчающих ответственность за административное правонарушение. В итоге важно установить степень и характер отклонений от требований норм административного или иных отраслей права.

Принцип равенства граждан перед законом и органом, разрешающим дело. Равенство граждан перед законом означает, что в ходе производства по делам об административных правонарушениях, никому из граждан не может быть отдано предпочтение, лицо не может быть подвергнуто дискриминации по мотивам его происхождения, социального, должностного и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, убеждений, пола, языка, отношения к религии и характера занятий, места жительства, принадлежности к общественным объединениям, а также любых иных обстоятельств. Равенство граждан перед законом означает также, что каждому предоставляется равное право воспользоваться законом и попытаться защитить свои права, свободу и законные интересы. Каждый гражданин независимо от его социального или служебного положения и других достоинств равен перед законом и органом, разрешающим дело. Орган же в свою очередь должен следить за тем, чтобы участники административного процесса надлежащим образом использовали предоставленные им права и возложенные на них обязанности.

В отличие от пункта 1 статьи 14 Конституции РФ: «Все равны перед законом», статья 11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Равенство граждан перед законом» принцип равенства граждан перед законом распространяет на лиц, совершивших административные правонарушения. В этой связи необходимо сделать следующее пояснение.

Принцип равенства перед законом и судом употребляется в странах с англосаксонской системой права, где судебный прецедент является источником права.

Согласно пункта 1 статьи 14 Конституции РФ, когда равенство перед законом провозглашается наряду с равенством перед судом, это означает, что каждому обеспечена равная судебная защита прав и свобод.

В этом контексте статью 11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях нельзя признать удачной, поскольку принцип «равенства граждан перед законом» имеет отношение ко всем, в том числе и участникам производства по делам об административных правонарушениях. Стороны административного процесса должны быть равны перед законом вне зависимости от того, кто является инициативной стороной – гражданин или государственный орган.

Корректнее говорить о равных правовых возможностях, возможностях использования потенциала права и соответствующих актов в своих интересах, так как фактического равенства достичь трудно.

Таким образом, в соответствии со статьей 12 Кодекса РФ об административных правонарушениях, лицо, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана и установлена вступившим в законную силу постановлением судьи, органа (должностного лица), рассматривавшего дело в порядке, предусмотренном КоАП РФ.

Лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать свою невиновность. Например, деятельность общественного объединения может быть приостановлена по решению суда на основании представлений органов прокуратуры, внутренних дел или заявлений граждан в случаях нарушений Конституции и законодательства Российской Федерации или неоднократного совершения общественным объединением действий, выходящих за пределы целей и задач, определяемых уставом объединения. Но доказывать свою невиновность объединения не обязаны. Эти обязанности возложены на тех лиц, органы, которые правомочны осуществлять подобные действия.

В этой связи теряется актуальность отдельных суждений о том, что принцип невиновности не присущ административно – юрисдикционному производству в силу очевидности совершения правонарушения.

Никто не обязан доказывать свою невиновность. Уполномоченные органы обязаны представить доказательства, подтверждающие вину лица, привлекаемого к ответственности. Доказательства подвергаются оценке судьей либо уполномоченным органом.

Принцип вины. Вина – это психическое отношение правонарушителя к совершенному общественно опасному противоправному действию или бездействию в форме умысла либо неосторожности. Действуя с умыслом, правонарушитель предвидит и желает наступления противоправного результата или не желает, но сознательно его допускает.

В отличии от ранее действующего КоАП, в новом содержится отдельная статья 13, подчеркивающая значение принципа вины.

КоАП РФ предусматривает более совершенные процессуальные правила производства по делам об административных правонарушениях, которые обязывают привлечь к ответственности только за те правонарушения, в отношении которых установлена его вина, но вину следует доказывать уполномоченному органу (должностному лицу). КоАП РФ исключает привлечение к административной ответственности за невиновное причинение физическим лицом вреда.

Принцип вины указывает на персональный характер, т.е. за административное правонарушение отвечает тот, кто признан виновным.

Данный принцип имеет практическое значение, ибо в других отраслях законодательства, например, в гражданском законодательстве, возможна ответственность без вины. Категоричность данного принципа правомерна, поскольку виновным в административном правонарушении признается физическое лицо, совершившее деяние умышленно или по неосторожности.

Кроме того, установление вины (например, при чистосердечном раскаянии виновного и др. обстоятельствах) и ее признание нарушителем дает основание убежденности, что лицо осо-

знает вину и признает правомерность постановления уполномоченного органа (должностного лица).

Условно все гарантии прав граждан в административном процессе можно разделить на несколько групп.

Первая группа – принципы, на которых должны строиться процедуры реализации этих прав. К ним относятся: простота, оптимальность, гласность, непосредственность, решающая роль низовых звеньев системы органов исполнительной власти в реализации прав конкретных граждан, равенство сторон перед законом.

Гласность предполагает гарантированную возможность получения исчерпывающей и объективной информации всеми заинтересованными в том лицами о ходе и результатах подготовки, рассмотрения и принятия решения по делу. Процесс ведется, как правило, открыто. На заседаниях уполномоченных органов при производстве дела об административном правонарушении могут присутствовать любые лица, если это не запрещено законом и решением уполномоченного органа, рассматривающего дело.

Участники процесса имеют возможность беспрепятственно пользоваться процессуальными правами, знакомиться с материалами дела, документами, принятыми по делу решениями, могут фиксировать письменно или с использованием аудиозаписи ход производства по делу. Видео- и аудиозапись допускаются по разрешению суда, государственного органа (должностного лица), уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, с учетом мнения лиц, участвующих в деле. К участию в административном процессе часто привлекаются представители общественности.

Обеспечивая конституционное право участвующим в деле лицам, не владеющим языком, на котором ведется процесс, гарантируется право давать пояснения, заявлять ходатайства, приносить жалобы, знакомиться с материалами дела, выступать при его рассмотрении на родном языке или другом языке, которым они владеют. Это право гарантируется возможностью бесплатно пользоваться услугами переводчика. Все документы процессуального характера по производству об административном правонарушении переводятся на родной язык.

Лаконичность или простота процесса означают минимальность или по крайней мере отсутствие излишних требований к доказыванию гражданином своего права. Необходимая информация берется из документов, прилагаемых к заявлению. Администрация (должностное лицо) в праве требовать от гражданина представления документов, подтверждающих его право. Однако существует мнение, что время доказывания должно быть разделено между гражданином и государственным органом, обязанным всемерно способствовать гражданину в осуществлении его прав (например, при документальном обосновании права на получение пенсии, доказывание производится гражданином и администрацией предприятия совместно).

При приеме заявления запрещается требовать от граждан документы и сведения, не предусмотренные законодательством.

Непосредственность состоит, прежде всего, в личном участии гражданина в разборе его дела. Это дает ему возможность устно изложить свое мнение, привести возражения и дополнительные доказательства, дать пояснения, т.е. оказать существенное влияние на содержание решения. Законодательно принцип закреплен в статье 10 Указа президента Российской Федерации, имеющего силу Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан».

Этот же принцип применительно к органу исполнительной власти предполагает ведение дела одним и тем же должностным лицом, неправомерность перебрасыванием дела от одного к другому служащему, а также преимущественное получение информации от заинтересованного лица наряду с исследованием документов, свидетельских показаний.

Это исследование предполагает заслушивание дела или прочтение его материалов лицом, правомочным принять решение. Решение может основываться только на фактах, непосредственно воспринятых решающим дело субъектом исполнительной власти. Если их недостаточно для вынесения обоснованного решения, то должны быть истребованы дополнительные.

Не нарушает принципа непосредственности возможность участия в деле законного представителя гражданина и его защитника. Защитник призван помогать гражданам в реализации их

прав, чтобы те из-за незнания законодательства не понесли ущерба в административном процессе.

Вторую группу гарантий прав граждан составляют процессуальные права и обязанности, предоставляемые им для реализации материальных прав и обязанностей. Как отмечается в литературе, определить процессуальный статус гражданина весьма сложно потому, что его правовое положение обычно очерчивается административно-процессуальным правом косвенно, т.е. через установление соответствующих обязанностей органа управления. Нормотворческая практика должна развиваться путем прямой констатации прав и обязанностей граждан применительно к каждому административному делу с их участием. Усиление правового воздействия на развитие общественных отношений способствует формированию более активной роли самих участников правоотношений. Государство в лице уполномоченных органов лишь определяет рамки, некоторые ограничения, исключающие ущемление интересов государства. В этом смысле права и обязанности гражданина должны быть сбалансированы с обязанностями и властными полномочиями органов управления.

Третью группу гарантий прав граждан образуют процессуальные полномочия и обязанности органов исполнительной власти и должностных лиц. Законодательство определяет, например, обязанность этих органов и должностных лиц принимать заявления граждан и соответствующие документы; давать ответы на жалобы и принимать по ним необходимые меры; всесторонне изучать все материалы дела; выносить законные и обоснованные решения, с которыми связывается осуществление гражданами прав или исполнение обязанностей и др. Процессуальный статус должностных лиц закреплён во многих нормативно-правовых актах.

Впервые в Кодекс об административных правонарушениях включены нормы, содержащие правовые идеалы, основополагающие идеи, отражающие представления о должествующем, с точки зрения правовой, организации общества.

Особенность принципов административного процесса заключается в том, что они представляют не только познавательный образ административного процесса, но и воплощают в себе инструментальные возможности права, отвечают на вопросы

производства по делам об административных правонарушениях, формируют соответствующие процессуальные отношения.

Гаджиев Р.Д.

*Студент 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Магомедов М.Б.

*Д.и.н., профессор кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНО- ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ УСТРОЙСТВЕ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сформированное и продолжающее развиваться в наше время законодательство в области административно-территориального устройства субъектов РФ в его настоящем виде берет свое начало с образования Российской Федерации.

Однако немаловажным фактором в становлении и развитии законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ является развитие непосредственно института административно- территориального устройства в России. Традиционно в развитии института административно-территориального устройства в России можно условно выделить три этапа: досоветский (1700-1916), советский (1917-1992) и постсоветский (с 1992 года по наше время). «Зачатки формирования современной системы территориального управления начинают появляться в период становления России как централизованного унитарного государства с монархической формой правления. Отправной точкой является проведенная Петром I губернская реформа, в основе которой лежал план царя Алексея Михайловича о разделении России на восемь обширных военных округов»¹.

¹Устинович Е.С., Черкасов К.В. Государственное территориальное (региональное) управление в период становления абсолютизма в России: административно-политические аспекты // Известия Юго-западного государственного университета. Серия История и право. – 2016. - № 1 (18). - С.72.

Губерния — это административно-территориальная часть унитарного государства, находящаяся в непосредственном подчинении центральной власти. Указом от 18 декабря 1708 года Петром I были учреждены 8 губерний: Московская, Ингерманландская, Архангелогородская, Киевская, Смоленская, Казанская, Азовская и Сибирская. Губернии в свою очередь делились на уезды. В 1719 году были учреждены 11 губерний, девять из которых в свою очередь раздробились на 42 провинции. В последующие годы численность губерний в России изменялась в связи с присоединением новых территорий и в административных целях. Сложность государственного управления обуславливали обширные территории образованных губерний. На момент правления Екатерины II губернии в России представляли собой обширные округа с явным недостатком управляющих учреждений и персонала. В связи с данным фактором в 1775 году Екатериной II было принято и утверждено «Учреждение о губерниях», согласно которому в стране было отменено деление на губернии, уезды и провинции и была введена двухуровневая система административно-территориального деления, подразумевающая деление на губернии и уезды. В результате было образовано 50 губерний. Основой их образования послужил принцип учета населения: 300-400 тыс. жителей в губернии и 20-30 тыс. жителей в уезде. Именным указом от 13 июня 1781 года Всероссийская Империя была поделена на 40 губерний. К началу XX века сохранили свои географические границы только 9 из них. Некоторые подверглись территориальному изменению, некоторые распались на более мелкие губернии и области.

Исходя из вышесказанного, представляется, что становление законодательства в области административно-территориального устройства имело место еще в период абсолютизма в России и уже в то время зародились базовые принципы института административно-территориального устройства.

Следующим этапом становления института административно-территориального устройства стал советский период. «Вслед за Октябрьской революцией 1917 г. начался стихийный процесс образования советских республик и несоветских автономий, главным образом на окраинах страны».

В результате этого были проведены две советские реформы административно- территориального деления.

Целью первой советской реформы 1923-1929 гг.; по укрупнению единиц административно-территориального деления стало полное уничтожение губерний, уездов и волостей и создание больших областей с округами и районами. Вторая советская реформа административно- территориального деления проводилась в две фазы (первая фаза 1930-1939 гг. и вторая фаза 1943-1954 гг.) и подразумевала разукрупнение областей. Необходимость второй реформы состояла в том, что огромные по площади края и области были плохо управляемы, потому разукрупнение самых гигантских краев и областей представлялось оптимальным. В 1982 году Президиумом Верховного Совета РСФСР было утверждено Положение о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, определившее критерии и порядок отнесения территорий к соответствующим категориям административно-территориальных единиц, порядок установления и изменения границ, присвоения наименований и переименования административно-территориальных единиц, учета и регистрации административно-территориальных единиц. В 1990 году был принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», определивший основные пути развития местных органов власти. Вместе с принятием данного закона было введено понятие «коммунальная собственность» как финансово-экономическая основа местного самоуправления. В период с 1991 по 1993 год были приняты такие законодательные нормативно-правовые акты как: Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», Закон РФ 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» (утратили силу). С этого периода местное самоуправление начали рассматривать как деятельность гражданского общества по решению вопросов местного значения, исходя из общих интересов населения, его исторических, национально-этнических и других особенностей. Опираясь на вышесказанное

до 1917 г. схема административного деления страны делилась следующим образом: губерния-уезд-волость. В РСФСР эта схема строилась так: область (край) – округ- район. После ликвидации округов: область (край) - район. Действующие конституции республик, уставы краев, областей и иных субъектов РФ различают следующие виды административно-территориальных единиц: базовые и первичные. К базовым видам относят охватывающие районы и города республиканского, областного (краевого) подчинения, а к первичным города районного подчинения, районы в городах, поселки и сельские поселения.

В период с 1993 года по настоящее время происходит современный процесс становления и развития законодательства об административно- территориальном устройстве субъектов Российской Федерации. С принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации многие нормы принятого Верховным Советом РСФСР Положения 1982 года вступили в противоречие с ней, что было вызвано изменением правового статуса государства в целом и его территориальных частей. Согласно ст.72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления относится к предмету совместного ведения федерации и субъектов РФ. В то же время согласно ст.132 настоящей Конституции органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения¹. В вопросах административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации возникло много пробелов связанных с отсутствием закона, напрямую регулирующим данный институт. Таким законом стал Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу).

Важным этапом в формировании законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ в современной России стал Федеральный закон от 6.10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку по сравнению с Федеральным законом 1995 года, новый закон регулировал гораздо более

¹Дудко И.Г. Особенности правового статуса субъекта Российской Федерации // Марийский юридический вестник. - 2011. - №8. – С. 208-212.

широкий круг вопросов в области местного самоуправления. Данный закон закрепил основные принципы организации и построения муниципальной власти, регламентировал формы народного управления и компетенцию местных органов власти. В настоящем законе были закреплены: территориальный перечень видов муниципальных образований, состав образующих земель, а также правила изменения территориальных границ. Федеральный закон от 6.10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил:

- официальные наименования административно-территориальных единиц, их характеристики;
- перечень предметов находящихся в ведении местных властей;
- порядок учреждения органов местного самоуправления;
- правила составления актов местного значения;
- экономическую деятельность муниципального образования и др.

Принятый в 2003 году вышеуказанный закон заполнил многие пробелы в вопросах местного самоуправления и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Проводя аналогию с законом 1995 года в вопросах его реализации можно говорить, как о положительных, так и об отрицательных сторонах настоящего закона. Положительной стороной, как уже говорилось выше, стал более обширный перечень регулируемых настоящим законом вопросов в области местного самоуправления. К отрицательной стороне настоящего закона В.Г. Ермаков относит переводение многих норм находящихся в ведении субъектов на федеральный уровень: «Отрицательной чертой нового Закона является то, что он централизовал нормативное регулирование многих вопросов местного самоуправления, переводя его с регионального на федеральный уровень. «Федеральная составляющая» общих принципов организации местного самоуправления, находящихся согласно ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, в новом Законе значительно перевешивает «региональную». В результате существенно изменилась вся система законодательства о местном самоуправлении. Целью этого является приведе-

ние нормативной модели местного самоуправления в соответствии с общественной практикой»¹.

С принятием нового закона был существенно изменен подход к системе административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. В настоящем законе определена необходимость создания различных типов муниципальных образований. В свою очередь закон 1995 года указывал лишь на возможность существования нескольких муниципальных образований в границе одного крупного муниципального образования.

Данный закон объединил оба принципа административно-территориального устройства субъектов РФ: поселенческий и территориальный. В новом законе так же было указано, что осуществление местного самоуправления должно происходить на всей территории федерации. Такие изменения исключили возможность наличия в составе РФ неподконтрольных и неуправляемых федерацией территорий по той причине, что развитие МСУ будет происходить не только в городских центрах и крупных поселках, но и на всей территории включая небольшие населенные пункты.

Наряду с Конституцией РФ и Федеральным законом от 6.10.2003. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормативно-правовой базой в области регулирования административно-территориального устройства субъектов РФ выступают конституции (уставы) субъектов РФ и непосредственно основные законы муниципальных образований. В некоторых из них вопросу административно - территориального устройства уделяется целая глава (Устав Самарской области), в некоторых только статья (Конституция Республики Мордовия, Устав городского округа Тольятти). Но, так или иначе, на территории всех субъектов Российской Федерации происходит регулирование вопросов админи-

¹Ермаков, В. Г. К вопросу о реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. - 2008. - №8 (48). – С. 31.

стративно-территориального устройства субъектов РФ и местного самоуправления на региональном уровне.

Опираясь на вышесказанное нельзя не отметить, что становление и развитие законодательства об административно-территориальном устройстве субъектов РФ, является процессом, который номинально начался еще со времен «абсолютизма», и как показывает юридическая практика, продолжается по настоящее время.

Джантемиров Д.Р.

*Студент 4 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Пирова Р.Н.

*К.и.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ОБЫЧАЙ В СИСТЕМЕ ФОРМ СОВРЕМЕННОГО ПРАВА

Правовой обычай представляет собой одну из древнейших форм права. Его возникновение в недрах первобытнообщинной организации общественных отношений очевидно и не вызывает споров. Само его происхождение исключает участие государства в этом процессе. Силу как регулятивного, так и охранительного характера обычай черпает из собственных ресурсов.

Источником возникновения обычая признается общество, а государство выполняет по отношению к нему оценочно-иерархические действия. С одной стороны, органы государственной власти оценивают содержание обычных норм на предмет их соответствия требованиям нравственности, закона. С другой – положительная оценка включает правовой обычай в иерархическую систему форм права.

Вопрос о санкционировании нами рассматривается в следующих плоскостях: 1) что придает обычаю обязательную (включая принудительную) силу, делает его формой современного права: а) он приобретает свои регулятивные свойства от общества, в силу убеждения и практики; б) его юридическая сила возникает в силу государственного решения; 2) какие действия (бездействие)

органов государственной власти составляют санкционирование: а) издание нормативного правового акта, содержащего разрешающую бланкетную норму; б) закрепление в судебном документе обычно-правового предписания; в) фактическое признание субсидиарного действия обычаев (молчаливое санкционирование); г) законодательное закрепление норм обычного происхождения путем их внесения в текст нормативных актов; д) перерастание правоприменительной деятельности в соответствующее обыкновение.

Развитие понятия «санкционирование». Актуальность вопроса о содержании понятия «санкционирование» предопределена тем, что оно достаточно активно задействовано в законодательстве – действующие федеральные законы используют этот термин не менее четырнадцати раз. Например, Федеральный закон от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и протоколов к ней» говорит о санкционировании как разрешении пользоваться отдельными статьями уголовно-процессуального закона. Президент РФ санкционирует проведение ядерных и других специальных испытаний¹.

Таким образом, термин «санкционирование» востребован современным законодательством в значении одобрения и разрешения. Оно может осуществляться только компетентными государственными органами в специальной процедуре. Санкционирование может представлять собой отдельный письменный документ, либо входить составной частью в нормативный правовой акт.

Обоснованной и гибкой представляется позиция относительно наличия обычая как источника права и правового обычая как формы права. Тогда санкционирование опосредует переход обычая от источника к форме права. В изложении Т.В. Сергеевой этот процесс предстает следующим образом: «Государство посредством своей деятельности – санкционирования в процессе издания законов – облакает обычай во внешнюю форму, тем са-

¹ Абзац 9 п.1. ст. 4 Федерального закона от 31.05.1996 №61-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороне» // СПС Консультант Плюс / www.consultant.ru/ (дата обращения: 05.02.2020).

мым устанавливая охрану отношений, которые регулируются правовой нормой».

Выступая сторонником бланкетных отсылок законов к обычаям, она находит в этом отличие обычаев от других источников права: «В тексте закона государство не формулирует содержание обычая как нормы права, оно только указывает на отношения, складывающиеся в известной среде, как на объект обычно-правового регулирования»¹. М.Н.Марченко также видит особенности правовых обычаев в том, что они «будучи санкционированы государством, приобретают юридическую силу и обеспечиваются в случае их нарушения государственным принуждением»².

Ошибочность позитивистской доктрины Т.В. Сергеева видит в том, что она признавала санкционирование норм обычного права путем законодательного оформления уже действующего правила, в качестве юридической нормы. Отталкиваясь от данного определения, давая ему критическую оценку в связи с его этическим содержанием, исследователь ищет собственный, оригинальный путь в установлении природы обычного права. И после витиеватых поисков возвращается к тому, что «государство, закрепляя неюридическую норму в форму права, как бы сообщает всем членам общества, что она находится под охраной, а посягательства на отношения, регулируемые ею, наказуемы»³. Этот процесс мы называем санкционированием и не видим никаких отличий между позитивистским и социологическим подходом к его содержанию.

Следуя известной отечественной традиции, А.В.Поляков выделяет правовой обычай из числа иных обычных норм (всеобщих, локальных и др.) в силу его общеобязательного характера и обеспеченности принуждением. Он пишет, что обычай «для непосредственного социального действия в качестве нормы права он должен иметь объективно правовое содержание, ... а для того,

¹ Сергеева, Т.В. Обычай как источник права// Правоведение. - 1997. - №2. - С.86.

² Марченко, М.Н. Проблемы теории государства и права. - М.: Юрист, 2001. – С. 585.

³ Сергеева, Т.В. Обычай как источник права// Правоведение. - 1997. - №2. - С.84.

чтобы получить значение государственно-признанного источника права – быть санкционированным государством». Собственно юридическую процедуру санкционирования ученый связывает с особенностями романо-германской правовой системы и указывает на единство терминов «санкционирование» и «признание». Содержание этой процедуры осуществляется путем ссылки на обычай как на общеобязательное правило в каком-либо нормативно-правовом акте государства или при аналогичном его признании судебной, административной или арбитражной практикой¹.

Понимание санкционирования Г.И. Муромцевым предопределяется особенностями его трактовки термина «источник права», под которым он предлагает понимать «обусловленный характером правопонимания данного общества способ признания социальных норм в качестве обязательных». Форма выражения и закрепления права, по мнению профессора, приобретает принципиальное значение только с появлением и развитием государства. И эта форма «устанавливается в результате правотворчества либо санкционирования норм, созданных без участия государства (обычай, доктрина и т.п.)»².

Таким образом, санкционирование представляет собой способ придания формы правовому обычаю, который в данном случае выступает в качестве источника права. Примечательно, что в связи с исследованием обычаев Г.И.Муромцев различает европейские и традиционные правовые системы. В качестве особенностей европейской правовой системы он называет связь правовой нормы с государством, которая «подразделяет обычаи на неправовые и правовые. Неправовой обычай – это обычай, который либо действует в обществе, где право исторически еще не сложилось (обычай родового общества), либо, действуя в государственно организованном обществе или обществе, переходном к нему, регулирует неправовую социальную сферу (например, сферу этикета). Под правовым обычаем понимается обычай, полу-

¹ Поляков, А.В. Общая теория права. Курс лекций. Учебник. - СПб.: Юридический центр Пресс, 2001. – С.506.

² Муромцев, Г.И. Источники права (теоретические аспекты проблемы)// Правоведение. - 1992. - №2. - С.16.

чивший санкцию государства и признаваемый вследствие этого источником права»¹.

Данный тезис представляется исключительно важным, т.к. вопрос о санкционировании в традиционных правовых системах лишен смысла. «В этих странах государство не участвует ни в создании обычаев, ни в принуждении к их исполнению. Запреты традиционных норм, осуществляемые государственной властью, демонстрируют крайне низкую эффективность»². С учетом сказанного, термин «санкционирование» применяется для характеристики различных действий в связи с формами права или правоприменительной деятельностью. Объединяющим началом этого термина является выражение отношения к явлениям, возникшим без участия этой оценивающей структуры.

Важным представляется предназначение, роль санкционирования. С одной стороны, оно может пониматься как разрешение, с другой – как принятие под свою защиту, включение в единую систему. В таком случае термин «санкционирование» становится родственным «присятию». Таким образом, санкционирование означает выражение отношения государственных органов к обычному праву, в результате которого обычное право получает защиту со стороны государства, которая дополняет собственные регулятивные и охранительные свойства норм обычного происхождения. В результате санкционирования обычай из источника переходит в форму права.

Неоднозначность содержания процедуры и результатов санкционирования предопределили множественность определений и подходов к этому явлению. Обобщая научные дискуссии, отметим, что исследователи предпринимали попытки связать отношение к обычаю с типом: 1) правопонимания или 2) правовой системы. Вторая зависимость куда более очевидна. Действительно, господство нормативного правового акта в системе форм пра-

¹ Проблемы общей теории права и государства./ Под ред. В.С. Нерсисянца. - М.: Норма, 2004. - С.267.

² Муромцев, Г.И. Источники права (теоретические аспекты проблемы)// Правоведение. - 1992. - №2. - С.29.

ва романо-германских государств проблему санкционирования переводит из теоретической в практическую плоскость.

Правовой обычай как источник права не исчез, а видоизменился и приобрел иные формы. Он используется в современной отечественной юридической практике, например, в сфере действия частного права. Его применение предусматривается рядом статей Кодекса торгового мореплавания РФ (ст. 89, 134, 135, 251 и др.). С расширением сферы действия частного права роль правового обычая возрастает. В этой связи задача позитивного права (законодательства) заключается в том, чтобы создать этому регулятору частноправовых отношений благоприятные условия. Действующее гражданское законодательство отвечает этому требованию. Статья 5 ГК РФ содержит дефинитивную норму, в которой обычаем признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской или иной деятельности правило поведения, не предусмотренное законодательством, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе. В этой же статье определяются условия, при которых обычай не подлежит применению.

В определении правового обычая как источника права важно учитывать тот момент, что при определенных условиях на основе обычая могут быть сформулированы нормы права. Тогда правовой обычай как самостоятельный источник права перестает существовать и трансформируется в классические нормы права. Так, обычай уважения к старшим получил закрепление в ч.3 ст. 99 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат».

Джантемиров Д.Р.
*Студент 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Пирова Р.Н.
*К.и.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Понятие «закон» одно из самых используемых в юриспруденции и нормативных правовых актах. Этот термин имеет длительную историю, и на протяжении своего существования он несколько изменил свое содержание в сторону сужения. Слово «закон» нередко выступало коллективным образом всего массива нормативных правовых актов. Это расширение смысла термина имело место в истории, о чем имеется достаточно современных свидетельств. В обыденном правовом сознании и сегодня сохранился именно указанный широкий смысл. Достаточно продолжительным является спор о наличии двух смыслов у термина «законодательство». В узком смысле законодательство составляют только законы, в широком – все нормативные правовые акты.

Несмотря на значительные усилия ученых в области изучения законов, общепризнанное определение пока не выработано. Все определения закона преследуют сходную цель – подчеркнуть особенность этого вида нормативного акта, выделить в этой системе, подчеркнуть его роль и значение.

Краткий обзор определений начнем с наиболее широких, абстрактных. Таковыми являются определения, пытающиеся подчеркнуть сущностное, предметное своеобразие закона, в том числе его типичность, обращенность к наиболее важным общественным отношениям. В образных определениях закона точность и полнота, но их заменяет эмоциональное проникновение в сущность явления. Ш. Монтескьё в книге «О духе законов» образно описал обязанность законодателя создавать законы, отражающие общественные потребности. По его мнению, законы «должны соответствовать физическим свойствам страны, ее климату, – качествам почвы, ее положению, размерам, образу жизни ее народа –

землевладельцев, охотников или пастухов, – степени свободы, допускаемой устройством государства, религии населения, его склонностями, богатству, численности, торговле, правам и обычаям; наконец, они связаны между собой и обусловлены обстоятельствами своего возникновения, целям законодателя, порядком вещей, на котором они утверждаются»¹. С таким глубоким, эмоциональным и разносторонним определением нельзя не согласиться. Однако оно не имеет практической ориентированности, так как несколько не содействует уяснению признаков закона.

Имеют место определения, сочетающие сущностные и процедурные особенности законов. Так, С.А. Иванов, отмечает, что закон – «это разновидность нормативного правового акта, принятого представительным органом государственной власти в особом порядке либо на референдуме, обладающего после Конституции высшей юридической силой по отношению ко всем иным видам нормативных правовых актов, регулирующий наиболее важные и стабильные общественные отношения и являющийся правовой основой для издания подзаконных нормативных правовых актов»². В нем гипертрофирована гносеологическая сторона в ущерб содержательной. Не нашли отражения особенности предмета правового регулирования, структура и другие важные признаки закона.

Указанные недостатки восполнены в определении, сформулированном Л.В. Гранат: «Законы должны регулировать наиболее значимые, существенные общественные отношения; они должны быть совершенными как по содержанию, так и по форме; если закон нормативно закрепляет справедливость, то есть носит правовой характер, то соблюдение его должно быть непререкаемым»³.

Обобщая перечисленные подходы к определению законов, отметим их основополагающие свойства: а) регулирует важные устойчивые общественные отношения; б) представляет собой

¹ Монтескье, Ш.Л. Избранные произведения. В 2-х томах / Монтескье Ш.; Под общ. ред.: Баскин М.П. - М.: Госполитиздат, 1955. - С. 168-170.

² Иванов, С.А. Соотношение закона и подзаконного акта: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2001. - С.9.

³ Гранат, Н.Л. Источники права // Юрист. - М.: Юрист, 1998. - № 9. - С.9.

нормативное выражение воли народа в результате согласования различных социальных интересов; в) принимается законодательными (представительными) органами или путем референдума; г) обладает наибольшей юридической силой среди других нормативных правовых актов; д) принимается в результате законодательного процесса в особом процессуальном порядке; е) имеет специфическую структуру; ж) содержит нормы права; з) длительно существует, чем стабилизирует общественную практику. Закон является разновидностью нормативного правового акта, и, соответственно, обладает всеми признаками этого явления. Вместе с тем, ему присущи специфические свойства, а традиционные признаки нормативного акта в теории закона приобретают особые грани, наполняются специальным содержанием. В этой связи мы рассмотрим только те признаки закона, которые позволяют выделить его из общей системы нормативных правовых актов.

1) Для закона важным признаком является волевое содержание. Под ним понимаются те социальные силы, чьи интересы, воля находят закрепление в законе. Советская юридическая наука трактовала этот признак как основополагающий, идеологический. Так, Д.А.Керимов описывает этот признак следующим образом: «закон непосредственно и прямо выражает волю всего советского народа»¹.

2) Закон как особая разновидность нормативных правовых актов предназначен для регулирования наиболее важных отношений. Эта общеизвестная формулировка в силу своей широты и неопределенности неоднозначно понимается правотворческими органами. Ограничение сформулировано расплывчато, что пока не позволяет ему реально выполнять свою функцию – служить границей между законом и подзаконным актом. Следует отметить, что именно в установлении предмета правового регулирования законодатель часто совершает ошибки. Так, например, северное оленеводство, пчеловодство, семеноводство – очевидно, не выдерживают проверки на предмет общественной важности. Другие же предметы, значимость которых бесспорна, законодательно не оформлялись десятилетиями, например, федеральные

¹ Керимов, Д.А. Источники советского социалистического права: дис. ... канд. юрид. наук. - Л., 1950. – С.243.

конституционные законы о Конституционном Собрании РФ, О Верховном Суде РФ и другие. Надлежащая реализация данного признака может осуществляться путем логичного, иерархически организованного правотворчества в такой последовательности: федеральные конституционные законы, федеральные законы. Далее – родовые общественные отношения регулируются законами, а видовые – подзаконными актами. Закон должен решать стратегические проблемы, а в подзаконные акты – устанавливать непосредственную тактику.

3) Для закона важным признаком является длительность существования. Определяющее значение этого свойства связано в том, что данный нормативный правовой акт должен выступать стабилизирующим фактором. Наиболее важен этот признак для кодифицированных законов. По отношению к кодексу квалифицирующим свойством является то, что регулируемые им отношения должны сложиться, устояться. При нарушении этого очевидного правила законодательной техники принятый закон постоянно изменяется. Это повышает требования к законодателю, который должен, верно, уловить имеющиеся, либо точно прогнозировать типичные отношения.

4) Закон имеет особую форму, структуру. Действительно, закон имеет особенности структуры. Как правило, он имеет преамбулу, делится на главы, разделы, имеет сквозную нумерацию, делится на статьи, которые, в свою очередь, имеют другие элементы (части, пункты, абзацы). У закона имеются специфические реквизиты и целый ряд других особенностей, способствующих его внешней обособленности. Приходится констатировать, что законодатель без должного внимания относится к соблюдению этих правил.

Так, с точки зрения законодательной техники наименование закона должно быть кратким и формулировать предмет правового регулирования. Неточное название документа вводит субъектов права в заблуждение, а чрезмерно длинное – затрудняет понимание и запоминание.

Нередки избыточные определения. Они уже имеются в иных актах, но в другом документе на них даются бланкетные отсылки. Например, в Федеральном законе от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности

владельцев транспортных средств» дана ссылка на гражданское законодательство (ст. 1)¹.

Встречается использование названия «закон» для других форм. Показателен следующий пример: ФЗ от 10 января 2003 № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта РФ»². В данном случае совмещены две разные формы: закон и устав.

5) Законодательство образует иерархически организованную систему, в которой каждый акт занимает строго отведенное ему место. Эта система вертикально ориентирована на высший акт, которым, как правило, является Конституция. Строгость организации этой системы зависит от четкости ее оснований. Российская Конституция только в общих чертах обрисовала систему законов, не внося в этот вопрос исчерпывающей ясности. Согласно Конституции РФ существуют следующие виды: конституционные федеральные, федеральные законы, законы субъектов РФ. В развитие конституционного текста возник новый вид закона: закон РФ о поправках в Конституцию РФ. Единая система законодательства не ограничивается указанными актами, а включает также законы о ратификации (денонсации) международных договоров, кодексы, основы.

6) Нормативность – естественное проявление всего комплекса свойств закона. Неопределенность адресата предписаний закона предопределена предметом правового регулирования закона. Данный признак является сущностным, но законодатель не всегда уделяет ему должное внимание.

Нормативность закона является результатом точного выявления типичности регулируемых общественных отношений, что должно предшествовать законодательному процессу. Нормативность – центральное свойство права, нормативного акта, закона. Его прекращение ведет к исчезновению явления. Законодатель не

¹Федеральный закон от 25.04.2002 N 40-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // СПС Консультант Плюс/ www.consultant.ru/ (дата обращения: 23.03.2020).

²Федеральный закон от 10.01.2003 №18-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс/ www.consultant.ru/ (дата обращения: 23.03.2020).

может допускать подобных системных разрушительных последствий.

7) Закон принимается в ходе специальной процедуры. Законодательный процесс существенно отличается от иных видов правотворчества своей продолжительностью, многочисленностью и особым статусом участников, наличием нескольких стадий с самостоятельным процессуальным значением.

Законотворчество – это процесс подготовки, рассмотрения, утверждения и обнародования (оглашения) законопроектов. Собственно законодательный процесс состоит из а) внесения законопроекта в представительный орган; б) всесторонней правовой, финансовой и иной специализированной экспертизы; в) собственно законодательного процесса – реализации права законодательной инициативы. В законодательном процессе задействованы депутаты и члены представительного органа, органы исполнительной и судебной власти – всего более 700 индивидуальных и коллективных участников. Столь многочисленное представительство и сложные процессуальные правила обуславливают продолжительность законодательного процесса.

8) Издание компетентными органами – общий признак государственных актов. Квалифицирующим признаком закона чаще всего называется его источник – народ или представительный орган.

Монополия на создание законодательства не столь уже бесспорно принадлежит народу и законодателю. В истории нашего государства и в мировом опыте имелся и существует сегодня институт делегированного законодательства¹. Так, например, ст. 32 Конституции СССР допускала принятие указов Президиума Верховного Совета СССР, вносящих изменения в действующие законы и устанавливающих отдельные нормы и акты законодательного характера. Эти указы подлежали обязательному последующему утверждению на очередной сессии Верховного Совета СССР².

¹ Акимова, Н.К. Делегированное законодательство в Российской Федерации. // Юрист. - 1998. - №8. - С.39.

² Мицкевич, А.В. Акты высших органов Советского государства. - М., Изд. «Юридическая литература», 1967. – С. 66-67.

В современных российских условиях законы имеют право принимать только представительные органы власти.

9) Высшая юридическая сила – признак закона, позиционирующий его место в системе нормативных правовых актов. Традиционным является подход к закону в связи с делением нормативных актов по юридической силе. При этом все остальные свойства этого акта используются только как условие или причина его высшей юридической силы, т.е. закон – это принимаемый в особом порядке и обладающий высшей юридической силой нормативно-правовой акт, выражающий государственную волю по наиболее важным вопросам общественной жизни. Юридическая сила выражается в повышенной защищенности закона, т.к. никто не вправе отменить или изменить закон, кроме того органа, который его создал. Учредительный характер законов проявляется в том, что после принятия они не подлежат утверждению каким-либо другим органом.

Виды законов. В Российской Федерации с учетом федеральной природы государства законы делятся на две группы: законы, принимаемые на федеральном уровне и законы субъектов Российской Федерации. В свою очередь федеральные законы неодинаковы по своему содержанию, объему и предметам правового регулирования, по соотношению с иными нормативными актами.

В современной отечественной системе законодательных актов выделяют: Конституцию, законы Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, кодексы, основы, федеральные законы о ратификации международных договоров. В настоящей работе мы не ставим себе задачи исчерпывающим образом описать все виды законов. Для целей настоящего исследования наибольшее значение имеют особенности законов как вида нормативных правовых актов и, соответственно, формы права.

В системе нормативных правовых актов любого государства особое место занимает Конституция. Термин «конституция» происходит от латинского слова «constitutio» – «устанавливаю», «учреждаю». Конституции в современном смысле этого возникли в конце XVIII в. Первая конституция, действующая до настоящего времени, появилась в 1787 г. в США. В 90-е гг. XVIII в. были

приняты конституции во Франции (1791 и 1793 гг.) и Польше (1793 г.). Сегодня большинство стран мира имеют конституции.

Конституция обладает высшей юридической силой и регулирует основы организации государства и общества, а также взаимоотношения государства и гражданина. Она должна обеспечивать целостность, единство, непротиворечивость всей системы правовых актов. Важнейшее свойство конституции – устойчивость, стабильность.

Под конституцией в любой стране понимается основной закон государства, имеющий высшую юридическую силу и регулирующий наиболее важные общественные отношения: объем прав и свобод человека и гражданина, устройство общества и государства, механизм осуществления государственной власти и местного самоуправления.

Закон Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации – это особая разновидность законов, имеющая и содержательные, и процедурные особенности. Данному виду актов посвящен ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»¹. Круг лиц и органов, имеющих право вносить такого рода акты в Государственную Думу гораздо уже, чем для иных федеральных законов. Законом РФ можно вносить поправки только в главы 3-8 Конституции России. Особенностью данного закона является процедура его одобрения субъектами Российской Федерации. Принятая поправка подлежит внесению в текст Конституции Президентом РФ. Президент РФ в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке осуществляет официальное опубликование Конституции РФ с внесенными в нее поправками, а также с указанием даты вступления в силу соответствующих поправок. Подобных законов пока нет.

Федеральные конституционные законы принимаются для регулирования наиболее важных общественных отношений, прямо указанных в Конституции России. Это акты о статусе важ-

¹ Федеральный закон от 04.03.1998 N 33-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс/ www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.03.2020).

нейших государственных институтов и органов, такие как законы о Правительстве, об Уполномоченном по правам человека, о Конституционном Суде РФ, и некоторые другие. Они регулируют государственно-правовые состояния, например, закон об условиях и порядке введения чрезвычайного и военного положения на территории Российской Федерации. С их помощью может изменяться состав Российской Федерации, регламентироваться принятие в Федерацию новых субъектов, решаться другие вопросы федеративного строительства. Федеральные конституционные законы в соответствии со ст. 76 Конституции России имеют верховенство над федеральными законами. Они принимаются в особом порядке: их принятие требует квалифицированного большинства.

Наиболее многочисленную группу составляют федеральные законы. Федеральные законы регулируют вопросы статуса государственных органов, объединений граждан, категорий населения, демократических институтов¹. Значительно число тематических федеральных законов, посвященных регулированию отдельных сфер государственной и общественной жизни, тех или иных видов деятельности.

Федеральные законы о ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации принимаются в соответствии со ст. 106 Конституции РФ. Эти законы отличаются своим наименованием, процедурой принятия. По принятии они включаются в отечественную правовую систему.

Закон субъекта Российской Федерации – нормативный правовой акт, принимаемый законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, конституцией или уставом субъекта Российской Федерации и регулирующий основные вопросы государственного, экономического и социального развития, находящиеся в ведении субъекта Федерации и в совместном ведении. Такого рода акты должны соответствовать федеральным законам в данной сфере.

¹ Например, Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс/ www.consultant.ru/ (дата обращения: 22. 03.2020).

Таким образом, роль закона в системе форм права исключительно велика, так как он выступает связующим звеном между нормативными правовыми актами и иными формами права, с одной стороны, и с подзаконными актами, с другой.

Джантемиров Д.Р.

*Студент 4 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Пирова Р.Н.

*К.и.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Общественная палата осуществляет свою деятельность на основе общих принципов Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», других федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Так, концепция создания Общественной палаты построена на закрепленном в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ праве граждан России участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Первоначально в законопроекте говорилось о законодательстве об Общественной палате, состоящем из Закона об Общественной палате и иных федеральных законов. Однако Правовым управлением Аппарата Государственной Думы в Заключении от 20 декабря 2004 г. N 2.2-1/4313 было обращено внимание на некорректность использования такой формулировки, так как Закон посвящен не правоотношениям, возникающим в какой-либо области, а образованию и деятельности органа с определенными целями и задачами. Соответственно, в Законе об Общественной палате определена правовая основа деятельности Общественной палаты по аналогии с тем, как это сделано, например, в Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ

«О Правительстве Российской Федерации»¹ и в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»². Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г., N 8, ст. 366.

Рассматривая правовую основу деятельности Общественной палаты, нельзя не отметить, что Законом введены понятия, которые законодательно не определены («общественная экспертиза», «гражданское общество», «объединения некоммерческих организаций», «общественный контроль» и др.), что может привести к их расширительному толкованию.

В отношении понятия объединений некоммерческих организаций следует отметить следующее. Законодательно правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления определены частью первой ГК РФ и Федеральным законом от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»³.

Согласно п. 1 ст. 50 ГК РФ и п. 1 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. В соответствии с п. 3

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

² Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 27.12.2018) «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.01.2019) // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

³ Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 01.01.2019) «О некоммерческих организациях» // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческие организации могут создаваться в форме общественных или религиозных организаций (объединений), некоммерческих партнерств, учреждений, автономных некоммерческих организаций, социальных, благотворительных и иных фондов, ассоциаций и союзов, а также в других формах, предусмотренных федеральными законами.

В статье 121 ГК РФ и ст. 11 Федерального закона "О некоммерческих организациях" установлено следующее в отношении объединений некоммерческих организаций:

- некоммерческие организации могут добровольно объединяться в ассоциации (союзы) некоммерческих организаций. Ассоциация (союз) некоммерческих организаций является некоммерческой организацией;

- члены ассоциации (союза) сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица;

- ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по обязательствам этой ассоциации (союза) в размере и в порядке, предусмотренных ее учредительными документами;

- наименование ассоциации (союза) должно содержать указание на основной предмет деятельности членов этой ассоциации (союза) с включением слов «ассоциация» или «союз».

В отношении видов нормативных правовых актов, на основе которых Общественная палата осуществляет свою деятельность, следует отметить следующее.

1. Конституция РФ, в ч. 2 ст. 4 устанавливает, что федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

Как говорилось выше, сама концепция создания Общественной палаты построена на закреплённом в ч. 1 ст. 32 Конституции РФ праве граждан Российской Федерации участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Непосредственно деятельность Общественной палаты регулируется положениями Конституции РФ о Президенте РФ, федеральных органах государственной власти и органах местного самоуправления:

- Президент РФ является главой государства. Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией РФ порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Президент РФ как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях (ст. 80 Конституции РФ);

- Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации (ст. 94 Конституции РФ). Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. Государственная Дума состоит из 450 депутатов (ст. 95 Конституции РФ);

- исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ. Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров (ст. 110 Конституции РФ);

- правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается (ст. 118 Конституции РФ);

- в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Структура органов местного самоуправления

определяется населением самостоятельно (ч. 1 ст. 131 Конституции РФ).

2. Федеральные конституционные законы.

Частью 1 ст. 108 Конституции РФ установлено, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией РФ. Согласно ч. 1 ст. 76 Конституции РФ федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, принимаются по предметам ведения Российской Федерации.

Среди федеральных конституционных законов, непосредственно составляющих правовую основу деятельности Общественной палаты, следует назвать, прежде всего, те из них, которые определяют полномочия, порядок образования и деятельности органов государственной власти, а именно: Федеральные конституционные законы от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹, от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»², от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»³, от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»⁴ и от 23 июня 1999 г. N 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»⁵.

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

² Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 N 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) "О судебной системе Российской Федерации" // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

³ Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

⁴ Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 N 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018) «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

⁵ Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 N 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) «О военных судах Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.10.2018) // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

3. Федеральные законы.

Как отмечалось выше, в соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Частью 3 ст. 76 Конституции РФ установлено, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

В соответствии с ст. 3 Закона об Общественной палате правовую основу деятельности Общественной палаты составляют как сам Закон, так и другие федеральные законы. Тем самым определено центральное место данного Закона в системе федеральных законов, составляющих правовую основу деятельности.

Федеральными законами регулируются самые различные аспекты деятельности Общественной палаты, но среди федеральных законов в первую очередь следует выделить те из них, которые непосредственно регулируют деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений, т.е. тех органов и организаций, ради обеспечения взаимодействия которых и создана Общественная палата. К таким актам относятся Федеральные законы от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ «Об общественных объединениях»¹, от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² и от 6 октября 2003 г.

¹ Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях» // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

² Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 18.03.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Следует также отметить, что некоторые из федеральных законов подразумеваются непосредственно в тексте Закона об Общественной палате. В частности, в ч. 1 ст. 24 указанного Закона говорится о том, что Общественной палате не могут быть предоставлены сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну. Согласно ч. 1 ст. 28 Закона расходы, связанные с обеспечением деятельности Общественной палаты, предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете на соответствующий год. Федеральный бюджет на конкретный год утверждается соответствующим федеральным законом.

4. Иные нормативные правовые акты.

Учитывая, что Общественная палата является органом федерального уровня, прежде всего среди иных нормативных правовых актов, регулирующих ее деятельность, следует отметить указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Издание Президентом РФ указов, как и распоряжений, предусмотрено ч. 1 ст. 90 Конституции РФ. Согласно ч. 2 ст. 90 Конституции РФ указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Частью 3 ст. 90 Конституции РФ установлено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Непосредственно комментируемым Законом, а именно ч. 3 ст. 8, предусмотрено издание указа Президента РФ, утверждающего определенных им членов Общественной палаты и предлагающего им приступить к формированию полного состава Общественной палаты (см. комментарий к ст. 8 Закона). Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 20 Закона Президент РФ определяет порядок образования общественных советов при федеральных орга-

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.).

нах исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ.

Следует отметить, что нормативными правовыми актами являются только те указы Президента РФ, которые имеют нормативный характер, т.е. устанавливают правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение. Соответственно, указ Президента РФ, издание которого предусмотрено ч. 3 ст. 8 Закона, не является нормативным правовым актом. Согласно ч. 1 ст. 115 Конституции РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Частью 2 ст. 115 Конституции РФ установлено, что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ в соответствии с ч. 3 ст. 115 Конституции РФ могут быть отменены Президентом РФ¹.

Таким образом, правовую основу деятельности Общественной палаты составляют как Федеральный закон «Об Общественной палате РФ», так и другие федеральные законы, тем самым определяя центральное место Закона «Об Общественной палате», в системе федеральных законов.

¹ Борисов, А.Н., Григорьев, В.В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. N 183-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности общественных палат субъектов Российской Федерации» (постатейный). - «Деловой двор», 2017 г. // СПС Консультант Плюс /www.consultant.ru/ (дата обращения: 22.04.2020г.). – С.16-18.

Дыдымов Р.А.
*Студент 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Алиев А.М.
*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПРАКТИКА И ПРОБЛЕМЫ ОБРАЩЕНИЯ РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН В ЕВРОПЕЙСКИЙ СУД ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Практика последних лет показывает, что наибольшее количество жалоб в Европейский суд поступает из России. Если в 1999 году граждане России подали 971 жалобу в Европейский суд, то уже на следующий год их было 1322, а в 2001 году - 2104. Далее число исков от россиян продолжало расти, достигнув своего пика в 2011 году - 40 225 исков. Жалобы в ЕСПЧ в разное время подавали многие фигуранты громких процессов: Михаил Ходорковский, Платон Лебедев и другие. В 2014 году жалоб против России, ожидающих рассмотрения в ЕСПЧ, оставалось менее 10 тысяч (на начало года их было 16800, годом ранее - 28600, в начале 2012 года - более 40 тысяч).

Стоит отметить, что с июня 1999 года Европейским Судом уже были решены десять судебных дел, касающихся России. В их числе: Тумилович - увольнение с места работы; Лукоча - доступ к получению высшего образования; Сыркина – пропажа без вести сына заявителя в период прохождения военной службы в Германии; Черепкова – регистрация для участия в выборах; Тайкова – невыплата пенсии; Шулмина – противоправное заключение под стражу и несправедливое судебное разбирательство; Никишиной – вмешательство в личную жизнь, свобода совести и несправедливое разбирательство; Панченко – противоправный арест и заключение под стражу, а также несправедливое судебное разбирательство; Каралевичус – противоправный арест и содержание под стражей в России¹. Первые четыре дела не были приняты к рассмотрению.

¹ Бессарабов В.Г. Европейский Суд по правам человека. - М.: Издательство «Юрлитинформ», 2013. - С. 81.

С каждым годом количество жалоб, поданных в ЕСПЧ против России, увеличивалось. Большинство жалоб отклоняли по причине низкого качества подготовки и нарушения критериев приемлемости. Первые слушания российского гражданина по иску к Российской Федерации в Европейском Суде прошли 18 сентября 2001 года. Бывший президент Северо-Восточного акционерного коммерческого банка В. Калашников стал добиваться признания нарушений, допущенных при рассмотрении его уголовного дела. В 1995 году он был арестован и обвинен в хищении нескольких миллионов рублей, принадлежащих вкладчикам и акционерным банкам, и мошенничестве. В городской суд г. Магадана дело было передано только в 1999 году, и в апреле банкир был приговорен к пяти годам лишения свободы. Оказавшись на свободе, господин Калашников обжаловал приговор в Верховном Суде, однако в этой организации по какой-то причине не стали рассматривать его дело. Бывший банкир обратился в Европейский Суд. Его дело называется «Калашников против России»¹. Он настаивал на том, что были нарушены его конституционные права. Но уже 7 мая 2002 года Европейский Суд вынес свое первое решение, касающееся гражданина России, подавшего иск против своего государства. Житель поселка Аюта Ростовской области, чернобылец-инвалид А.Т. Бурдов выиграл судебный процесс в Страсбурге. Гражданин был участником ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС и подвергся воздействию радиации. Еще в 1991 он получил право на компенсацию за причиненный ущерб, однако, никаких денег не получил. В 1997 году Бурдов подал жалобу в суд на органы соцобеспечения, но даже после судебного решения о выплате компенсации, этого не было сделано. Отчаявшись, гражданин направил жалобу в ЕСПЧ. Суд принял решение выплатить заявителю 3 тысячи евро в качестве компенсации, не считая долга. При этом отметил, что государство не может ссылаться на недостаток средств при невыплате долга по судебному решению. Следом, 15 июля 2002

¹ Постановление ЕСПЧ «Дело "Калашников против Российской Федерации» (Жалоба N 47095/991)» (Страсбург, 15 июля 2002). // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. - 2007. - N 4.

года, Европейский Суд принял решение по делу «Калашников против России». Суд, в частности, постановил, что государство-ответчик обязано в течение трех месяцев со дня вступления постановления в законную силу в соответствии с п.2 ст.44 Конвенции выплатить заявителю 5 тысяч евро в возмещение морального ущерба; 3 тысячи евро в возмещение издержек и расходов; любой налог, начисляемый на вышеуказанные суммы. Суд подтвердил мнение многих международных организаций об условиях содержания под стражей в России. Устанавливая нарушения ст. 3 Конвенции, Суд отметил, что условия содержания заявителя под стражей, в частности: огромная перенаселенность камер, антисанитарные условия и их неблагоприятное влияние на состояние здоровья заявителя, в сочетании с длительностью периода содержания в таких условиях, - представляют собой унижающее обращение. Так в течение короткого времени «против России» было принято два очень важных, знаковых решения, которые вызвали общественный резонанс в стране. Многие решения ЕСПЧ, особенно на начальных этапах, были губительны для имиджа российской судебной власти.

По статистике подавляющее число жалоб из России подаются на незаконное задержание, пытки, нарушение права на свободный суд и свободу слова. В ходе прохождения преддипломной практики я столкнулась с довольно свежей судебной практикой по делам, заявители по которым являются нижегородцами. Жалоба «Михеев против России» стала одним из первых громких дел о пытках в российской милиции, дошедших до Европейского суда¹. Рядовой сотрудник дорожно-постовой службы Алексей Михеев подвергся жесточайшим истязаниям в Нижегородском отделении милиции. Из него выбивали признание в убийстве девушки. Несмотря на то, что о случившейся с Алексеем трагедии узнал весь Нижний Новгород,

¹ Постановление ЕСПЧ от 26 января 2006 «Дело «Михеев (Mikheyev) против Российской Федерации» (жалоба N 77617/01). По делу обжалуется применение к заявителю пыток для получения признательных показаний в ходе предварительного следствия в органах внутренних дел. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2006. N 6.

прокуратура Нижегородской области не стремилась наказать виновных, которые были хорошо известны. Уголовное дело по заявлению Алексея возбудили, но расследование то прекращалось, то снова реанимировалось. Дело о применении к Алексею Михееву пыток в милиции длилось 7 лет. За это время различные органы прокуратуры выносили постановления об отказе в возбуждении уголовного дела - три раза, о приостановлении уголовного дела - еще три раза, а о прекращении уголовного дела - 20 раз! 26 января 2006 года Европейский суд по правам человека, оценив серьезность состояния заявителя, необходимость в профессиональной и постоянной медицинской помощи, а также его полную неспособность работать, постановил, что государство-ответчик должно выплатить заявителю 130 000 евро в качестве компенсации материального вреда и 120 000 евро - морального. В общей сложности 250 000 евро, что явилось самой крупной по размеру суммой компенсации взысканной с Российской Федерации за всю историю.

10 февраля 2015 года Вячеслав Лебедев – Председатель Верховного Суда РФ, - заявил журналистам, что число случаев, когда ЕСПЧ признает, что российскими судами нарушено право на справедливое судебное разбирательство – ничтожно¹ («ничтожное число» жалоб – это 24). Постановления, которыми в прошедшем году были признаны нарушения права на справедливое судебное разбирательство 37 заявителей по результатам рассмотрения 34 жалоб. Это шестая часть всех случаев признания ЕСПЧ нарушений данного права всеми 47 странами - членами Совета Европы. И это не считая чрезмерной длительности судебных разбирательств и длительного неисполнения окончательных судебных решений, которые как ЕСПЧ, так и сами российские власти признали в 2014 году в отношении десятков заявителей. Также господин Лебедев отметил, что «число жалоб против России ежегодно снижается». Это действительно так, потому как ЕСПЧ уже несколько лет

¹ Глава ВС РФ: ЕСПЧ ежегодно получает меньше жалоб на Россию. // URL: <http://ria.ru/society/20150210/1046877294.html> (дата обращения: 15 марта 2019).

проводит реформу, позволяющую ему рассматривать жалобы с более высокой скоростью, что привело к значительному сокращению как общего числа жалоб против всех стран, так и количества жалоб против России, остающихся на рассмотрении. Но ничего прямо не свидетельствует о сокращении числа жалоб. ЕСПЧ регистрирует меньше жалоб против России. Но это не означает, что он получает их в меньшем количестве. Согласно обновленной в январе 2015 года информации о России на официальном сайте ЕСПЧ, наряду с 9934 зарегистрированными жалобами у Страсбургского Суда имеется еще более 4000 жалоб против России, которые не зарегистрированы, но в регистрации которых окончательно не отказано. При этом следует понимать, что жалобы, в регистрации которых окончательно отказано, тоже остаются жалобами, пусть и неправильно оформленными.

Подводя итоги, следует одной из главных проблем российских заявителей выделить некомпетентность (недостаточная информированность) в подходе к подаче жалобы. В главе 1 детально описаны правила подачи, которые, к сожалению, на практике большинством игнорируются, что приводит к отклонению чуть ли не 90% жалоб по причине неприемлемости. Задача России – действительно качественно снизить число жалоб, которые направляются нашими гражданами в Европейский суд, что значит простое и беспрекословное соблюдение норм Конвенции во внутривнутриполитической, охранной и обеспечительной деятельности.

Исаева М.И.
Студентка 3 курса
Юридического Института ДГУ

Гаджиева А.А.
К.ю.н. доцент кафедры
уголовного права и криминологии
Юридического Института ДГУ

УБИЙСТВО МАТЕРЬЮ НОВОРОЖДЕННОГО РЕБЕНКА (СТ. 106 УК РФ): ПРОБЛЕМЫ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА УБИЙСТВО МАТЕРЬЮ НОВОРОЖДЕННОГО РЕБЕНКА

В уголовно-правовой науке преимущественно выделяют 3 вида убийств: простое – ч. 1 ст. 105 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ), квалифицированное – с отягчающими обстоятельствами – ч. 2 ст. 105 УК РФ и привилегированные составы убийств – со смягчающими обстоятельствами – ст. 106, 107 и 108 УК РФ¹. Данные составы преступлений часто становятся объектом пристального внимания правоведов и молодых ученых, что свидетельствует, в частности, о наличии актуальных проблем их применения. Не в последнюю очередь это относится и к статье 106 УК РФ.

Вопрос о целесообразности введения статьи о детоубийстве в качестве привилегированного состава давно вызывает дискуссию среди ученых. В свое время М. Д. Шаргородский отмечал, что «привилегированное убийство возможно в случаях, когда оно совершено матерью во время или непосредственно после родов, так как медициной твердо установлено, что женщина в процессе родов не может рассматриваться как полностью отдающая себе отчет в своих действиях, как полностью владеющая собой»².

¹Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.

²Шаргородский М. Д. Преступления против жизни и здоровья / Всесоюз. ин-т юрид. наук Минюста СССР. - М., 1947. - С. 75.

В настоящее время в юридической литературе неоднократно высказывалось мнение об отказе детоубийства как привилегированного состава (Е. В. Серёгина¹, Н. Е. Аленкин²³ и др.).

Следует согласиться с утверждением, что норма о детоубийстве должна быть исключена из привилегированных составов вообще (в существующем виде) или же нужно внести качественные изменения в формулировку соответствующей статьи, устранив коллизии и пробелы, вызванные избытком оценочных понятий, отсутствием законодательного закрепления используемых терминов.

Редакция ст. 106 УК РФ предлагает несколько альтернативных вариантов этого общественно опасного деяния:

- 1) убийство матерью новорожденного ребенка во время или сразу же после родов;
- 2) убийство матерью новорожденного ребенка в условиях психотравмирующей ситуации;
- 3) убийство матерью новорожденного ребенка в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости.

Обращая внимание хотя бы на эту формулировку, возникает ряд вопросов:

1. С какого момента рождающийся ребенок приобретает статус человека, жизнь которого охраняется уголовным законом, а до каких пор он является лишь плодом беременной женщины?
2. Каков период, в течение которого ребенок считается новорожденным?
3. Как толковать понятие "психотравмирующая ситуация"?
4. Как долго может длиться психотравмирующая ситуация и совпадает ли этот период со сроком новорожденности ребенка?

Исследуем подходы к решению этих вопросов в отечественной юридической науке.

¹Серёгина Е. В. Уголовно-правовые и криминологические аспекты охраны жизни новорожденного ребенка : дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов н/Д, 2004. - 219 с.

²Алёнкин Н. Е. Система привилегированных составов убийства в уголовном праве России: вопросы совершенствования // Вестн. Моск. унта. Сер. Право. - 2012. - № 4. - С.44–54.

³Аленкин Н. Е. Вопросы уголовной ответственности за детоубийство // Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право. - 2013. - № 5. - С. 87–101.

Первая выявленная проблема – это момент, когда ребенок приобретает статус человека, жизнь которого охраняется уголовным законом (т. е. грань перехода от статуса "плода беременной женщины"). Как отмечает К. В. Дядюн, проанализировав мнения ученых по данному вопросу, «закон не имеет четкого ответа на вопрос ни о начальном, ни о конечном моменте появления "новорожденных"». "Ряд авторов считают, что начальным моментом является появление головы младенца, выходящего из материнской утробы. Другие связывают «новорождение» с отделением ребенка от тела матери и переходом на самостоятельное дыхание. Дядюн предлагает ввести определение понятия новорождения в Примечание к ст. 106 УК РФ следующим образом: «Под новорожденным в настоящей статье понимается ребенок с момента начала процесса рождения (появление какой-либо части тела младенца из утробы матери) до достижения четырехнедельного возраста»¹.

С. В. Габеев и А. В. Чернов справедливо подчеркивают, что с точки зрения права имеет значение не начало жизни человека как таковой, а начало ее правовой защиты. Кроме того, убийство матерью новорожденного ребенка в процессе родов подпадает под положения статьи 106 УК РФ, следовательно, уголовно-правовая охрана жизни начинается с момента физиологических родов, т. е. посягательство на жизнь рождающегося человека (в процессе физиологических родов) является убийством².

А. Н. Попов предлагает свою точку зрения: «Мы считаем, что жизнь человека начинается задолго до его рождения. Об этом свидетельствуют последние научные открытия. Так, на Сессии Совета Европы по биоэтике в декабре 1996 г. ученые разных направлений науки утверждали, что эмбрион является человеком уже на 14-й день после зачатия. В настоящее время проводятся уникальные операции по спасению детей, находящихся еще в ор-

¹Дядюн К. В. К вопросу о критериях состояния новорожденности применительно к составу ст. 106 УК РФ // Вестн. ин-та: Преступление. Наказание. Исправление. - 2014. - № 2 (26). - С. 11.

²Габеев С. В., Чернов А. В. Убийство: проблемы квалификации и уголовной ответственности. - Иркутск, 2017. - С. 7.

ганизме матери»¹. Он соглашается с тем, что начало жизни человека и ее правовая охрана не всегда совпадают, но ученый считает, что правовая охрана жизни человека должна начинаться задолго до его рождения: «Учитывая, что жизнь человека начинается чуть ли не с момента зачатия, мы считаем, что и уголовно-правовая охрана человеческой жизни должна начинаться задолго до рождения ребенка. В любом случае, уголовно-правовая охрана жизни ребенка должна осуществляться с момента, когда он готов к продолжению жизни вне организма матери. Этому не препятствует и настоящее уголовное законодательство».

В противовес данному мнению ряд ученых считают, что жизнь человека, как и ее правовая охрана, начинается с того момента, когда плод уже отделен от матери. Наиболее убедительно данную позицию излагает В. И. Кузнецов: «Только после изгнания плода новорожденный начинает проявлять жизненно важные обменные функции, которые свойственны самостоятельному человеческому организму... до этого же он питается за счет организма матери». Аргументирует свою точку зрения В. И. Кузнецов, исходя из смысла нормативных правовых актов в сфере здравоохранения, в которых, в частности, четко дано понятие плода, определен момент рождения ребенка².

Р. Д. Шарапов считает, что под уголовно-правовую охрану жизни человека должен подпадать уже момент изгнания плода из организма матери и причинение смерти ребенку в процессе его рождения, т. е. с момента его движения по родовым путям, должно квалифицироваться как убийство³.

Таким образом, сейчас в юридической науке существуют порой диаметрально противоположные мнения ученых относительно момента начала жизни ребенка и ее правовой охраны. Законодателем эта проблема оставлена в неопределенном состоянии, что способно повлечь произвольное толкование и в применении уголовного закона.

¹ Попов А. Н. Убийство матерью новорожденного ребенка (ст. 106 УК РФ). - СПб., 2001. - С. 10.

² Кузнецов В. И. Сложные вопросы квалификации детоубийства // Сиб. юрид. вестн. - 2013. - № 1. - С. 65.

³ Шарапов Р. Д. К вопросу о начале уголовно-правовой охраны жизни человека // Уголов. право. - 1999. - № 4. - С. 35.

По моему мнению, исходя из смысла ст. 106 УК РФ, наиболее верным нужно считать началом жизни человека начало родовой деятельности матери независимо от срока беременности – появлением регулярных сокращений матки у роженицы или других признаков родовой деятельности (отхождение вод и др.). В случае извлечения плода путем хирургического вмешательства (искусственные роды), началом жизни следует считать жизнеспособность плода – законодательно определенную «границу жизнеспособности» (гестационный возраст). На сегодняшний день такая граница – 22 недели внутриутробного развития, и в случае естественного или искусственного рождения ребенка на сроке от 22 недель государство ставит под охрану его жизнь и здоровье¹. Но такая позиция должна быть закреплена в уголовном законе либо хотя бы в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации, поскольку наше законодательство позволяет толковать его и иначе.

Второе: каков период, в течение которого ребенок считается новорожденным? Этот вопрос также вызывает расхождения. Верно указывает К. В. Дядюн: «Педиатрия определяет новорожденность как период, равный одному лунному месяцу (28 календарных дней), акушерство – одной неделе, судебная медицина – одним суткам»². Очевидны коллизии в правовой регламентации определения новорождения.

Исходя из правоприменительной практики, ребенок считается новорожденным до наступления ему одного календарного месяца со дня рождения. Так, гражданка Н, совершившая преступление, предусмотренное ст. 106 УК РФ, была приговорена к двум годам

¹ О переходе на рекомендованные Всемирной организацией здравоохранения критерии живорождения и мертворождения : приказ Минздрава РФ № 318, Постановление Госкомстата РФ № 190 от 4 дек. 1992 г. (вместе с Инструкцией об определении критериев живорождения, мертворождения, перинатального периода). // Га-рант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.

² Дядюн К. В. К вопросу о критериях состояния новорожденности применительно к составу ст. 106 УК РФ // Вестн. ин-та: Преступление. Наказание. Исправление. – 2014. – № 2 (26). – С. 10–12.

лишения свободы за причинение смерти своему новорожденному ребенку «на девятый день после родов»¹.

Следующий проблемный вопрос: как толковать понятие «психотравмирующая ситуация»? А. С. Лукомская справедливо утверждает, что нет четкого отграничения психотравмирующей ситуации от «психического расстройства, не исключающего вменяемости, а также от аффекта, что заслуживает особого внимания и требует глубокой научной разработанности. Юристы, психологи, психиатры по-разному используют понятие психотравмирующей ситуации, не придерживаясь общего понимания этого термина»².

Очевидно, что «психотравмирующая ситуация» – это субъективная категория, определяющая устойчивую стрессовую обстановку, обусловленная различными факторами: семейными, материальными проблемами, профессионально-служебными неблагоприятными ситуациями, сложными личными взаимоотношениями, а также иного характера. Так, правоприменитель вынужден руководствоваться собственной оценкой конкретных жизненных обстоятельств, чтобы определить ситуацию как психотравмирующую. Более того, как указывает Н. Е. Аленкин, «бывало, что суд, признавая убийство новорожденного ребенка совершенным в условиях психотравмирующей ситуации, вообще не указывал, в чем именно заключается эта психотравмирующая ситуация»³.

Четвертая выявленная проблема: длительность психотравмирующей ситуации и её соотношение с границами срока новорожденности ребенка. Закон, конечно, не решает этого вопрос. Четких временных рамок психотравмирующей ситуации быть не может в связи с индивидуальными особенностями личности, а также конкретными жизненными обстоятельствами, породившими эту ситуацию.

¹Приговор по делу 1-121/2013 (1-1306/2012) // РосПра-восудие: офиц. интернет-портал правов. информ. URL: <https://rospravosudie.com/court-surgutskij-gorodskoj-sud-xanty-mansijskijavtonomnyj-okrug-s/act-481494970/> (дата обращения 20.02.2020).

²Лукомская А. С. Понятие психотравмирующей ситуации в ст. 106 УК РФ // Вестн. Оренбург. гос. ун-та. - 2011. - № 3 (122). - С. 75

³Аленкин Н. Е. Вопросы уголовной ответственности ... С. 93.

Но в таком случае психотравмирующая ситуация может продолжаться и после достижения ребенком одного месяца, однако умышленное причинение смерти новорожденному ребенку в условиях психотравмирующей ситуации почему-то не квалифицируется по ст. 106 УК РФ. Это, конечно, нарушает логику отнесения ст. 106 УК РФ к привилегированному составу, в частности в связи с особыми жизненными обстоятельствами субъекта преступления. Так, мать ребенка новорожденного возраста, убившая его в условиях психотравмирующей ситуации, понесет наказание по п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ – за квалифицированное убийство, а психотравмирующая ситуация может быть может рассматриваться судом только как обстоятельство, смягчающее наказание.

Итак, существует ряд вопросов, которые препятствуют единообразному толкованию ст. 106 УК РФ, а потому требуют разъяснений законодателем или Верховным Судом Российской Федерации. Но именно новая редакция статьи 106 УК РФ, устраняющая данные пробелы, обеспечила единство понимания и применения данной нормы.

При нынешней редакции рассматриваемой статьи беременная женщина, которая не хочет проходить процедуру аборта, может решиться на убийство своего будущего ребенка, как только он родится. В этом случае намерение у нее возникнет задолго до его рождения. В таком случае, если она так сделает, ее действия квалифицируются по ст. 106 УК РФ, однако это идет вразрез с принципами, по которым данное деяние было включено в привилегированный состав: особое состояние женщины после родов, восприятие плода как источника боли и как часть своего организма, «ненормальное» состояние психики в процессе деторождения и пр. Таким образом, немаловажной составляющей ст. 106 УК РФ мы считаем время возникновения умысла. Если умысел возникает задолго до рождения ребенка и преступное намерение не связано с «особым» состоянием женщины во время и после родов, то включать подобные ситуации в «привилегированное убийство» считаем недопустимым.

Так или иначе, сегодня законодатель ничего не говорит о времени возникновения умысла, а значит, в категорию состава преступления по ст. 106 УК РФ подпадают все убийства матерью

своих новорожденных детей, независимо от того, когда мать решила избавиться от ребенка, даже если в момент, когда ей стало известно о беременности.

Рассматриваемая статья также порождает неоднозначное представление и на возраст виновной, который согласно этому составу должен быть не менее 16 лет. Так, женщина до 16 лет, совершившая детоубийство, не может быть привлечена к ответственности за это преступление. Соучастник убийства этого же ребенка, например отец последнего, понесет наказание по п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ, если ему на момент убийства было не менее 14 лет. Таким образом, отец этого ребенка подлежит наказанию не только за квалифицированное убийство, но и с отягчающим обстоятельством: совершение преступления родителем в отношении несовершеннолетнего, тогда как мать, допустим, тоже четырнадцатилетняя, не подлежит наказанию в связи с конкуренцией норм, так как для нее предусмотрена ст. 106 УК РФ, по которой она не является субъектом преступления.

Этот факт явно нарушает принцип справедливости, а также принцип равенства перед законом. Справедливо отмечает В. Е. Аленкин: «Вопрос о том, соответствует ли столь “толерантное” отношение законодателя и правоприменителя к убийству новорожденных детей конституционному положению о государственной защите детства (ч. 1 ст. 38 Конституции РФ), представляется сугубо риторическим»¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодателем необходимо внесение существенных изменений в формулировку ст. 106 УК РФ, для того, чтобы устранить существенные пробелы, а именно нужно внести ясность касательно того когда именно ребенок может приобрести статус человека, в течение какого периода ребенок считается новорожденным. Также желательно было бы дать толкование такому понятию, как «психотравмирующая ситуация» и как долго она может длиться. В противном случае считаем справедливым исключить из Особенной части УК РФ данный вид привилегированного состава убийства: исходя из морально-нравственной составляющей данного общественно опасного деяния, нарушений принципов справедливости и равен-

¹Аленкин Н. Е. Вопросы уголовной ответственности ... С. 93.

ства перед законом, повышенной охраны прав несовершеннолетних.

Качикаева З.М.

*Студентка 4 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Шахбанов А.М.

*К.и.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

К ВОПРОСУ О НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РФ

Депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий.

Депутаты Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть:

а) привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

б) задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Неприкосновенность депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

В случае возбуждения уголовного дела или начала производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, в отношении действий депутата Государственной Думы, орган дознания или следователь в трехдневный срок сообщает об этом Генеральному прокурору Российской Федерации.

Если уголовное дело возбуждено или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем **различную** административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, начато в отношении действий депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением ими своих полномочий, Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении депутата Государственной Думы неприкосновенности.

После окончания дознания, предварительного следствия или производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, дело не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации¹. Депутаты Государственной Думы не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказывание мнения или выражение позиции при голосовании в соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации и другие действия, соответствующие статусу депутата Государственной Думы, в том числе по истечении срока их полномочий.

Если в связи с такими действиями депутаты Государственной Думы допустили публичные оскорбления, клевету или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом, возбуждение уголовного дела, производство дознания, предварительного следствия или начало производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, осуществляется только в случае лишения депутата Государственной Думы неприкосновенности.

¹ Казанков, С.П. Конституционно-правовые гарантии при привлечении к уголовной и административной ответственности депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. - 2010. - № 6. - С.33.

Вопрос о лишении депутата Государственной Думы неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания Российской Федерации.

Государственная Дума рассматривает представление Генерального прокурора Российской Федерации в порядке, установленном регламентом соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации, принимают по данному представлению мотивированное решение и в трехдневный срок извещают о нем Генерального прокурора Российской Федерации.

Решением соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации от Генерального прокурора Российской Федерации могут быть истребованы дополнительные материалы.

В рассмотрении вопроса на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации вправе участвовать депутат Государственной Думы, в отношении которых внесено представление.

Отказ соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации дать согласие на лишение депутата Государственной Думы неприкосновенности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, и влекущим прекращение таких дел.

Решение о прекращении соответствующего дела может быть отменено лишь при наличии вновь открывшихся обстоятельств¹.

О возбуждении уголовного дела или о начале производства по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, о прекращении соответствующего дела или о вступившем в законную силу приговоре суда в отношении депутата Государственной Думы орган дознания, следователь или суд в трехдневный срок сообщает соответствующей палате Федерального Собрания Российской Федерации.

¹ Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М.В. Баглай. - 6-е изд., изм. и доп. - М.: Норма, 2007. – С.271.

Качикаева З.М.

*Студентка 4 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Шахбанов А.М.

*К.и.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии с ГК все юридические лица могут создаваться только в той организационно-правовой форме, которая предусмотрена законом. В зависимости от основной цели деятельности юридические лица подразделяются на коммерческие и некоммерческие.

Основной целью деятельности коммерческой организации является получение прибыли и возможность ее распределения среди участников.

Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками (п. 1 ст. 2 Закона о некоммерческих организациях).

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Гражданский кодекс (п. 3 ст. 50) разрешает некоммерческим организациям заниматься предпринимательской деятельностью при условии, что она служит достижению целей, ради которых организация создана, и соответствует им. Такой деятельностью

признаются приносящее прибыль производство товаров и услуг, отвечающее целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных обществах, а также участие в товариществах на вере в качестве вкладчика.

Организационно-правовая форма юридического лица определяется в юридической литературе как совокупность конкретных признаков, объективно выделяющихся в системе общих признаков юридического лица и существенно отличающих данную группу юридических лиц от всех остальных.

Организационно-правовые формы юридического лица определяют его отношение к коммерческим либо некоммерческим организациям, позволяют установить, как строится его ответственность, и пр.

При преобразовании юридического лица одного вида в юридическое лицо другого вида (изменении организационно-правовой формы) к вновь возникшему юридическому лицу переходят права и обязанности реорганизованного юридического лица в соответствии с передаточным актом.

В статье 50 ГК РФ указаны возможные организационно-правовые формы юридических лиц.

Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

К последним относятся и общественные объединения - юридические лица.

Нужно отметить, что употребляемое комментируемым Законом понятие "организационно-правовая форма" отличается от такого же понятия, используемого в ГК РФ.

Последний оперирует им только применительно к юридическим лицам, а комментируемый Закон - ко всем общественным объединениям, в том числе и к тем, которые могут не регистрироваться в качестве юридических лиц.

ГК РФ устанавливает закрытый, ограниченный перечень всех возможных организационно-правовых форм юридических лиц, являющихся коммерческими организациями.

Они могут создаваться только в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, согласно п. 3 ст. 50 ГК РФ, могут создаваться в форме потребительских кооперативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных

Рассмотрим более подробно некоторые организационно-правовые формы общественных объединений.

Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Членами общественной организации в соответствии с ее уставом могут быть физические лица и юридические лица - общественные объединения, если иное не установлено комментируемым Законом и законами об отдельных видах общественных объединений.

В случае государственной регистрации общественной организации ее постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественной организации и исполняет ее обязанности в соответствии с уставом.

Основанное на членстве общественное объединение - общественная организация в соответствии со ст. 117 ГК РФ признается добровольным объединением граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

Е.А. Суханов отмечал, что «как юридические лица общественные и религиозные организации представляют собой корпоративные объединения граждан, созданные с целью совместного удовлетворения различных нематериальных, прежде всего духовных потребностей».

Однако «их юридическая личность... составляет лишь одну из сторон их основного статуса, причем не основную»¹.

Отмечалось им также, что комментируемый Закон рассматривает общественные организации как одну из разновидностей общественных объединений наряду с общественными движениями, общественными фондами, общественными учреждениями, что не вполне соответствует трактовке ГК РФ.

В гражданско-правовом смысле и фонды, и учреждения - самостоятельные разновидности юридических лиц, так же как и общественные организации².

Общественная организация является некоммерческой и потому вправе осуществлять предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых создана, и соответствующую этим целям.

Участники (члены) общественной организации не сохраняют прав на переданное ей в собственность имущество, в том числе на членские взносы.

Они не отвечают по ее обязательствам, а общественная организация не отвечает по обязательствам своих членов.

Особенности правового положения отдельных общественных организаций определяются специальными законами.

К примеру, ФЗ РФ от 05.03.1999 N 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг»³ предусматривает, что общественные объединения инвесторов - физических лиц федерального, межрегионального и регионального уровней вправе осуществлять защиту прав и законных интересов инвесторов - физических лиц в формах и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Общественные объединения инвесторов - физических лиц вправе:

обращаться в суд с заявлениями о защите прав и законных интересов инвесторов - физических лиц, понесших ущерб на

¹См.: Суханов Е. Некоммерческие организации как юридические лица (комментарий ГК РФ) // Хозяйство и право. - 1998. - N 4.

² Там же.

³Федеральный закон от 05.03.1999 N 46-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 08.03.1999. N 10. Ст. 1163; Российская газета. N 46. 11.03.1999.

рынке ценных бумаг, в порядке, установленном процессуальным законодательством Российской Федерации;

осуществлять контроль за соблюдением условий хранения и реализации имущества должников, предназначенного для удовлетворения имущественных требований инвесторов - физических лиц в связи с противоправными действиями на рынке ценных бумаг, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

создавать собственные компенсационные и иные фонды в целях обеспечения защиты прав и законных интересов инвесторов - физических лиц;

объединяться в ассоциации и союзы.

Согласно ФЗ от 17.06.1996 N 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»¹ национально-культурной автономией в Российской Федерации (далее - национально-культурная автономия) признается форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Национально-культурная автономия является видом общественного объединения.

Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация.

Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной.

Согласно ст. 6 указанного Закона образование, государственная регистрация, реорганизация и (или) ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ «Об общественных объединениях» и иными федеральными законами.

¹Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. N 25. Ст. 2965; Российская газета. N 118. 25.06.1996.

Местная национально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) гражданами Российской Федерации, относящими себя к определенной этнической общности и постоянно проживающими на территории соответствующего муниципального образования.

Учредителями местной национально-культурной автономии наряду с гражданами Российской Федерации могут выступать зарегистрированные общественные объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, действующие на территории соответствующего муниципального образования.

Структура, компетенция, порядок формирования и срок полномочий органов управления общественных организаций, порядок принятия ими решений и выступления от их имени устанавливаются их учредительными документами в соответствии с федеральными законами.

В Законе «О некоммерческих организациях» отмечается, что состав и компетенция органов управления общественными организациями (объединениями) устанавливаются в соответствии с законами об их организациях (объединениях)¹.

Основная функция высшего руководящего органа общественной организации (высшего органа управления) - обеспечение соблюдения некоммерческой организацией целей, в интересах которых она была создана.

К компетенции высшего руководящего органа общественной организации относится решение следующих вопросов:

- изменение устава общественной организации;
- определение приоритетных направлений ее деятельности, принципов формирования и использования ее имущества;
- образование исполнительных органов общественной организации и досрочное прекращение их полномочий;
- утверждение годового отчета и годового бухгалтерского баланса;
- утверждение финансового плана общественной организации и внесение в него изменений;

¹Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 3. - Ст.145.

создание филиалов и открытие представительств общественной организации;

участие в других организациях;

реорганизация и ликвидация общественной организации.

Учредительными документами общественной организации может предусматриваться создание постоянно действующего коллегиального органа управления, к ведению которого может быть отнесено решение вопросов утверждения годового отчета и годового бухгалтерского баланса, утверждения финансового плана общественной организации и внесения в него изменений, создания филиалов и открытия представительств общественной организации, участия в других организациях.

Вопросы изменения устава общественной организации, определения приоритетных направлений ее деятельности, принципов формирования и использования ее имущества, образования исполнительных органов общественной организации и досрочного прекращения их полномочий, а также вопрос о реорганизации и ликвидации общественной организации относятся к исключительной компетенции высшего органа управления общественной организацией.

Съезд (конференция) или общее собрание членов общественной организации правомочно, если присутствует более половины его членов.

Решение об ограничении прав может быть обжаловано юридическим лицом в суд.

Правоспособность общественной организации как юридического лица возникает в момент ее создания и прекращается в момент внесения записи о ее исключении из Единого государственного реестра юридических лиц.

Право общественной организации осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает с момента получения такой лицензии или в указанный в ней срок и прекращается по истечении срока ее действия, если иное не установлено законом или иными правовыми актами.

Государственная регистрация общественных объединений как юридических лиц имеет правовое значение, в том числе и для возможности воспользоваться предусмотренными законом льготами.

Так, в письме ПФ РФ от 16.02.1999 N ЕВ-16-27/1388 отмечалось, что в соответствии с нормами Федерального закона от 4 января 1999 г. N 1-ФЗ от уплаты страховых взносов освобождаются не все общероссийские объединения инвалидов, а только те, которые созданы в организационно-правовой форме «общественная организация инвалидов». Данная организационно-правовая форма должна быть указана в уставе общероссийского общественно-го объединения инвалидов (ст. ст. 8, 19, 20 Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ) и свидетельстве о государственной регистрации, выданном Министерством юстиции Российской Федерации¹.

Общественным движением является состоящее из участников и не имеющее членства массовое общественное объединение, преследующее социальные, политические и иные общественно полезные цели, поддерживаемые участниками общественного движения.

В случае государственной регистрации общественного движения его постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественного движения и исполняет его обязанности в соответствии с уставом. Из содержания комментируемой статьи видно, что общественные движения, как и общественные фонды (ст. 10 комментируемого Закона), общественные учреждения (ст. 11 комментируемого Закона) и органы общественной самодеятельности (ст. 12 комментируемого Закона), имеют только учредителей и участников, но не имеют членов.

Это отличает данные виды общественных объединений от общественных организаций (ст. 8 комментируемого Закона) и политических партий (ст. 12.2 комментируемого Закона), которые имеют учредителей и членов, но не имеют участников.

Общественное движение - совместные действия различных социальных, демографических, этнических групп, которые объединены: общей целью - изменить свой социальный статус; общими ценностями - реформаторскими или консервативными, разрушительными или позитивными; общей системой норм, ре-

¹ Письмо ПФ РФ от 16.02.1999 N ЕВ-16-27/1388 «О применении ФЗ от 4 января 1999 г. N 1-ФЗ» // Налоговый вестник. - 1999. - N 4.

гулирующих поведение его участников; неформальным лидером, роль которого изменяется по мере развития движения, его институционализации, достижения лидером власти; специфическими способами символизации своих ценностей в политической идеологии.

По типу можно различать: профессиональные, молодежные, женские и др. общественные движения.

Общественно полезными целями, которые преследуют общественные движения, могут быть: социальные, благотворительные, культурные, образовательные, научные, управленческие цели, а также цели охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также иные цели, направленные на достижение общественных благ.

Важным критерием признания той или иной общности людей, объединенных общими целями и интересами, общественным движением является массовость.

Какого-либо специального и однозначного критерия для определения массовости той или иной общности людей не существует.

Косвенно массовость общественного движения может подтверждаться территориальной сферой его деятельности: местное, региональное, межрегиональное, общероссийское, действующее на территории нескольких государств.

В отдельных случаях признак массовости общественного объединения получает важное правовое значение и даже требует более четкой детализации.

При создании политической партии путем преобразования в политическую партию общероссийского общественного движения политическая партия считается созданной со дня внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр юридических лиц.

Общероссийские политические общественные объединения (в том числе и общественные движения), созданные до вступления в силу Закона «О политических партиях», вправе были пре-

образовываться в политические партии в течение двух лет со дня его вступления в силу¹.

До истечения этого срока общероссийские политические общественные объединения вправе были участвовать в выборах, в том числе выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления в соответствии с избирательным законодательством.

По истечении указанного срока общероссийское политическое общественное объединение, не преобразовавшееся в политическую партию, утрачивает статус политического общественного объединения и действует как общероссийская общественная организация или общероссийское общественное движение на основании устава, который применяется в части, не противоречащей федеральным законам.

Движение «Солдатские матери России» обратилось в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием признать неконституционными положения статей 6, 7 и 9 Федерального закона «Об общественных объединениях», касающиеся статуса общественных движений.

По мнению заявителя, ряд положений данного Федерального закона, в частности о том, что общественное движение является массовым общественным объединением, состоящим из участников и не имеющим членства, влекут за собой реорганизацию движения «Солдатские матери России», основанного на членстве, что ущемляет права и интересы его членов и противоречит статьям 30 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации в пределах своих полномочий на основании части второй статьи 40 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» уведомлял заявителя о несоответствии его жалобы требованиям данного Закона. Однако в очеред-

¹Поскольку Закон "О политических партиях" вступил в силу с момента его официального опубликования, т.е. с момента его первой публикации в "Российской газете", N 133, 14.07.2001, то такую возможность общественные движения имели до 14.07.2003.

ной жалобе заявитель настаивает на принятии Конституционным Судом Российской Федерации решения по поставленным им вопросам.

Как следует из жалобы, движение «Солдатские матери России» было зарегистрировано в 1991 году и согласно Федеральному закону от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях» как общественное объединение, созданное до вступления в силу данного Федерального закона, должно привести свой устав в соответствие с ним и пройти государственную перерегистрацию.

Заявитель утверждает, что оспариваемые положения Федерального закона «Об общественных объединениях» лишают его как общественное движение возможности перерегистрации, поскольку обуславливают изменение его организационно-правовой формы путем преобразования в общественную организацию, что приведет к приобретению движением статуса вновь создаваемой организации.

Такое понимание смысла оспариваемых положений не вытекает из Федерального закона «Об общественных объединениях», нормы которого находятся в системном единстве.

Данный Федеральный закон предусматривает право граждан по своему выбору, на добровольной основе создавать общественные объединения в различных организационно-правовых формах, как состоящие из участников, так и основанные на членстве; закрепляет право общественного объединения функционировать без государственной регистрации или пройти государственную регистрацию, если общественное объединение желает приобрести права юридического лица и право участвовать в избирательных кампаниях; предусмотренная указанным Федеральным законом государственная регистрация вновь образованного после реорганизации общественного объединения означает при реорганизации путем преобразования (изменении организационно-правовой формы) подтверждение перехода прав и обязанностей реорганизованного общественного объединения к вновь возникшему общественному объединению (статьи 3, 7 - 12, 21, 25, 27) ¹.

¹Определение Конституционного Суда РФ от 18.04.2000 N 96-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы движения "Солдатские матери России" на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений Фе-

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели.

Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

В случае государственной регистрации общественного фонда данный фонд осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном ГК РФ.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация иных видов фондов (частных, корпоративных, государственных, общественно-государственных и других) могут регулироваться соответствующим законом о фондах (подробнее см. комментарий к ст. 10). Фондом в соответствии со ст. 118 ГК РФ признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов, преследующая социальные, благотворительные, культурные, образовательные или иные общественно полезные цели.

Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Учредители не отвечают по обязательствам созданного ими фонда, а фонд не отвечает по обязательствам своих учредителей.

Фонд использует имущество для целей, определенных в его уставе. Фонд вправе заниматься предпринимательской деятельностью, необходимой для достижения общественно полезных целей, ради которых создан фонд, и соответствующей этим целям. Для осуществления предпринимательской деятельности фонды вправе создавать хозяйственные общества или участвовать в них.

Фонд обязан ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества.

Порядок управления фондом и порядок формирования его органов определяются его уставом, утверждаемым учредителями.

Устав фонда помимо сведений, указанных в п. 2 ст. 52 ГК РФ, должен содержать: наименование фонда, включающее слово "фонд", сведения о цели фонда; указания об органах фонда, в том числе о попечительском совете, осуществляющем надзор за деятельностью фонда, о порядке назначения должностных лиц фонда и их освобождения, о месте нахождения фонда, о судьбе имущества фонда в случае его ликвидации.

О сведениях, дополнительно включаемых в устав негосударственного пенсионного фонда, сказано в Федеральном законе от 7 мая 1998 г. N 75-ФЗ¹.

О сведениях, дополнительно включаемых в устав фонда взаимного кредитования и фонда проката, создаваемых садоводческими, огородническими и дачными некоммерческими объединениями граждан, сказано в Федеральном законе от 15 апреля 1998 г. N 66-ФЗ.

Устав фонда может быть изменен органами фонда, если уставом предусмотрена возможность его изменения в таком порядке.

Если сохранение устава в неизменном виде влечет последствия, которые было невозможно предвидеть при учреждении фонда, а возможность изменения устава в нем не предусмотрена либо устав не изменяется уполномоченными лицами, право внесения изменений принадлежит суду по заявлению органов фонда или органа, уполномоченного осуществлять надзор за его деятельностью.

Решение о ликвидации фонда может принять только суд по заявлению заинтересованных лиц.

Указом Президента РФ от 13 апреля 1996 г. N 536 «О создании фонда по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне» одобрены предложения Правительства РФ и Администрации Президента РФ о создании фонда по поддержке соотечественников за рубежом «Россияне» (далее именуется - Фонд).

Основными направлениями деятельности Фонда являются:

содействие проведению государственной политики РФ в отношении соотечественников, проживающих за рубежом;

¹ Собрание законодательства РФ. - 1998. - № 25. - Ст. 2356.

разработка программ и проведение мероприятий, обеспечивающих поддержку соотечественников за рубежом, а также содействие выполнению международных программ в этой области;

содействие формированию образовательных, культурно-просветительных и информационных структур соотечественников за рубежом;

оказание гуманитарной помощи социально незащищенным слоям соотечественников за рубежом;

содействие привлечению отечественных и иностранных инвестиций для поддержки соотечественников за рубежом, а также развитию сотрудничества общественных и иных структур Российской Федерации и государств-участников Содружества Независимых Государств, Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики.

Фонд является некоммерческой государственно-общественной организацией, источниками финансовых средств которой являются:

средства участников Фонда;

добровольные взносы, пожертвования юридических и физических лиц, в том числе иностранных;

иные источники, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения.

Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями).

Понятие политической партии и ее структуры дается в ФЗ "О политических партиях".

Политическая партия - это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Политическая партия должна отвечать следующим требованиям: политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, при этом в субъекте РФ может быть создано только одно региональное отделение данной политической партии; в политической партии должно состоять не менее пятидесяти тысяч членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее пятисот членов политической партии в соответствии с п. 6 ст. 23 ФЗ "О политических партиях".

В остальных региональных отделениях численность каждого из них не может составлять менее двухсот пятидесяти членов политической партии в соответствии с п. 6 ст. 23 Закона "О политических партиях"; руководящие и иные органы политической партии, ее региональные отделения и иные структурные подразделения должны находиться на территории Российской Федерации.

Политическая партия и ее региональные отделения подлежат государственной регистрации в соответствии с ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" с учетом установленного ФЗ "О политических партиях" специального порядка государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений.

Политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, с момента государственной регистрации. Подтверждением государственной регистрации политической партии или ее регионального отделения является документ, подтверждающий факт внесения записи о политической партии или ее региональном отделении в Единый государственный реестр юридических лиц.

В Федеральном законе «О политических партиях» закреплены права членов партий. Установлено, что членство в политической партии является добровольным и индивидуальным. Членами партии могут быть граждане РФ, достигшие 18 лет (не могут быть членами партий иностранцы, лица без гражданства и недееспособные граждане). Члены политической партии имеют права и несут обязанности в соответствии с уставом партии, они в соответствии с законом имеют право избирать и быть избранными в

руководящие органы партии, получать информацию о деятельности партии и ее органов, а также обжаловать решения и действия этих органов. Гражданин РФ может быть членом только одной политической партии, может состоять в одном региональном отделении данной партии - по месту последнего или преимущественного проживания. Запрещается требовать от граждан РФ, чтобы они при представлении официальных сведений о себе указывали членство в партии или отсутствие такового. Членство в партии или его отсутствие не может служить основанием для ограничения прав и свобод гражданина, а также быть условием предоставления ему каких-либо преимуществ.

Конституционный Суд РФ, поддержав законодательный запрет создания партий по религиозному и национальному признакам, отметил следующее.

Создание партий по религиозному признаку открыло бы путь к политизации религии и религиозных объединений, политическому фундаментализму и клерикализации партий, что, в свою очередь, повлекло бы отторжение религии как формы социальной идентичности и вытеснение ее из системы факторов, консолидирующих общество. Создание партий по национальному признаку могло бы привести к преобладанию в выборных органах власти представителей партий, отражающих интересы больших этнических групп в ущерб интересам малых этнических групп, и тем самым - к нарушению установленного Конституцией РФ принципа правового равенства независимо от национальной принадлежности.

Государство оказывает поддержку молодежным и детским общественным объединениям, о чем принят Федеральный закон «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» (в редакции от 22 августа 2004 г.). Закон предоставляет таким объединениям право готовить доклады Президенту РФ и Правительству РФ о положении детей и молодежи, участвовать в заседаниях федеральных органов при принятии соответствующих решений, получать информацию, пользоваться налоговыми и другими льготами. Молодежным и детским общественным объединениям выделяются государственные субсидии, а сами они пользуются судебной защитой своих прав.

Статус общественного объединения особого рода следует признать за казачеством, которое отражает одну из исторических

традиций России. Получило широкое распространение представление о казачьих организациях как форме местного самоуправления, поскольку эти организации связаны с конкретными территориальными единицами. Сами казаки объединены в различные войска во главе с атаманами, утверждаемыми Президентом РФ. Установлены порядок присвоения чинов, форма одежды, знаки различия членов казачьих обществ.

Федеральный закон «О государственной службе российского казачества» от 5 декабря 2005 г. установил, что казачество проходит военную службу в Вооруженных Силах РФ и других войсках в соответствии с федеральным законодательством. Оно направляется в воинские части и соединения, которым присвоены традиционные казачьи наименования, а также во внутренние войска МВД и в пограничные органы. Казаки участвуют в ликвидации чрезвычайных ситуаций, в охране общественного порядка, охране Государственной границы, борьбе с терроризмом. Они могут нести муниципальную службу, выполнять обязанности по договорам с органами исполнительной власти и местного самоуправления.

Качикаева З.М.

*Студентка 4 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Шахбанов А.М.

*К.и.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Политическая система общества - это совокупность различных политических институтов, социально-политических общностей, взаимодействующих на основе единых норм и ценностей, осуществляющих власть, взаимоотношения между социальными группами и индивидами.

В содержание термина «политическая система» включаются следующие его составляющие:

-система политических институтов по горизонтали и вертикали: политические партии, другие группы интересов, средства массовой информации и т.д.;

- отношения, возникающие по поводу политической власти между различными структурными подразделениями органов власти и управления, между государством, гражданским обществом и партиями;

-политическая культура - ценности, нормы и образцы поведения принятые в политической жизнедеятельности и соответствующие режиму;

-политические и правовые нормы, регламентирующие деятельность политической системы в целом.

Для России с ее огромной территорией и множеством регионов, значительно отличающихся друг от друга по своим природным и экономическим условиям, с большим разнообразием исторических и национально-культурных особенностей проживающих в ней народов, именно последовательный федерализм является оптимальной политико-юридической формой сочетания интересов Федерации в целом и составляющих ее субъектов.

В Российской Федерации признается идеологическое и политическое многообразие, предполагающее многопартийность. Общественные объединения равны перед законом, что предполагает пресечение попыток установления монополии какой бы то ни было партии¹.

Многопартийность стала неотъемлемой частью общественной жизни. Конституционное закрепление этого положения означает необратимость процесса становления гражданского общества, в котором партия играет роль посредника между гражданским обществом и государством.

В условиях многопартийности возникают вопросы, связанные с численностью политических партий, как показывает практика судов это имеет важное значение. Так, было ликвидировано региональное отделение политической партии «Народно-патриотическая партия России».

¹ См.: Теория государства и права. /Под ред. М.И.Марченко. - М., 2018. – С.117.

16 октября 2002 года Управлением Министерства юстиции по Рязанской области принято решение о государственной регистрации регионального отделения политической партии «Народно - патриотическая партия России».

22 октября 2002 года сведения о государственной регистрации внесены в Единый государственный реестр юридических лиц за основным государственным номером

Управление Федеральной регистрационной службы по Рязанской области обратилось в суд с иском о ликвидации Рязанского регионального отделения политической партии «Народно - патриотическая партия России».

В обоснование заявленных требований указало, что в ходе проведения плановой проверки деятельности регионального отделения со 2 по 31 марта 2006 года выявлены грубые нарушения действующего законодательства, допущенные при создании отделения, носящие неустранимый характер: на момент создания отделения его численность была менее установленной п.2 ст. 3 ФЗ № 95- ФЗ «О политических партиях», то есть была менее пятидесяти членов партии.

При регистрации Рязанского регионального отделения политической партии «Народно- патриотическая партия России» заявлено о 157 членах партии . Однако решение о приеме в члены партии по 15 заявлениям, поданным с 28 октября 2001 года по 12 февраля 2002 года, принято 4 февраля 2002 года на заседании Исполкома Центрального Совета «Народно-патриотической партии России». В то время как сама политическая партия «Народно-патриотическая партия России» была создана на учредительном съезде 23 февраля 2002 года. Указанные заявления поданы в еще не созданную партию , а решение о приеме в члены партии принято органом, который еще не был избран и не обладал полномочиями по приему граждан в члены партии.

126 заявлений о приеме в члены партии поданы в период с 21 августа 2001 года по 16 февраля 2002 года в отделение партии , которого на тот момент еще не существовало. Решение о приеме этих граждан принято на заседании Совета отделения 26 апреля 2005 года.

Указанные граждане, по мнению истца не являются членами партии . Они не вправе участвовать в конференции по созданию

отделения, а сформированные из них руководящие и контрольно-ревизионные органы отделения: Совет, Председатель Совета, Контрольно - ревизионная комиссия являются не легитимными. В связи с этим все последующие конференции и заседания Совета отделения являются неправомочными, а принятые на них решения - неправомочными. Отделение не имело установленной законодательством численности.

Девять человек на дату написания заявлений о приеме в члены партии умерли, а поэтому не могли быть членами партии. Три человека на момент проверки пояснили, что заявления о приеме их в партию не писали, и поэтому также нельзя считать их членами партии. В нарушение действующего законодательства в члены партии принято двое несовершеннолетних. В отношении шестидесяти девяти граждан отсутствуют сведения в адресно-справочном бюро в Рязанской области, они не могут быть членами партии в Рязанском региональном отделении. Двадцать четыре человека приняты в партию до написания ими заявления о вступлении в члены партии. Три человека снялись с регистрационного учета по неизвестному адресу, два человека переехали на новое место жительства в другой регион, следовательно они не могут состоять на учете как члены партии в Рязанском региональном отделении. В протоколах заседания Совета Рязанского регионального отделения партии от 20 мая 2005 года и 27 июня 2006 года указано о принятии в члены партии по 48 человек, написавших заявления о приеме в члены партии за период июль - октябрь 2005 года. Однако заявления о приеме в члены партии указанных девяноста шести человек датированы маем 2004 года - июнем 2005 года. Согласно заключению проверки от 2004 года сорок восемь человек исключены из партии.

Удовлетворяя искивые требования, суд правильно определил юридически значимые обстоятельства и обосновано пришел к выводу, что численность членов партии в региональном отделении составляет сто девять человек, что не соответствует требованиям п. 2 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях» и региональное отделение подлежит ликвидации по решению суда.

Указанный вывод мотивирован и оснований для признания его неправильным не установлено.

Судом установлено, что с момента создания регионального отделения до настоящего времени первичные отделения партии в Рязанском региональном отделении политической партии «Народно-патриотическая партия России» созданы не были.

Согласно п.4.4 Устава политической партии «Народно-патриотическая партия России» прием в члены Партии осуществляется на основе личных письменных заявлений, которые предоставляются гражданами, и рекомендаций двух членов Партии, имеющих партийный стаж не менее одного года. Вопрос о приеме в члены Партии решается общим собранием первичного отделения Партии. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины членов первичного отделения Партии. Решение о приеме в члены Партии в обязательном порядке утверждается Советом регионального отделения Партии. На этапе создания Партии прием в члены Партии осуществляется на основе личного заявления.

Из материалов дела усматривается, что в период с 2005 года по 2006 год решения о приеме в члены партии принимались на заседании Совета Рязанского регионального отделения политической партии «Народно-патриотическая партия России».

С учетом изложенного, суд пришел к обоснованному выводу о том, что решения Совета Рязанского регионального отделения политической партии «Народно - патриотическая партия России» о приеме в члены партии приняты неправомочным органом. Граждане, в отношении которых принимались решения в нарушение предусмотренного Уставом партии порядка, не могут признаваться членами политической партии «Народно - патриотическая партия России», указанные решения не могут приниматься судом как доказательства, подтверждающие факт соответствия численности членов партии в региональном отделении требованиям п. 2 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях».

Количество членов партии в Рязанском региональном отделении политической партии «Народно - патриотическая партия России» без граждан принятых по решению Совета регионального отделения Партии, т.е. на момент регистрации составляло 157 человек, из которых в дальнейшем выбыло 48 человек.

Количество членов Регионального отделения политической партии «Народно - патриотическая партия России» на момент рассмотрения дела составляла менее 250 членов партии, что не соответствует требованиям п. 2 статьи 3 Федерального закона «О политических партиях».

Факт наличия партийных билетов, ежемесячная уплата членских взносов, участие граждан в деятельности партии и ее органов, сам по себе не свидетельствует о том, что граждане приняты в партию в порядке установленном Уставом партии и могут считаться членами партиями согласно Уставу, поскольку он устанавливает иной порядок приема в члены партии.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, определила решение Рязанского областного суда от 27 июня 2006 года оставить без изменения, кассационную жалобу Рязанского регионального отделения политической партии «Народно - патриотическая партия России» - без удовлетворения¹.

Следует отметить, что политическая система России находится в стадии становления, так как не все конституционные нормы являются реализованными в политической практике.

Современная российская политическая система определяется Конституцией 1993 г. Несмотря на наличие в Основном законе страны положений» дающих право характеризовать ее как демократическую, реальной действительности политическая система России во многом не отвечает общепринятым критериям демократии, важнейшие из которых - репрезентативность (представительность) власти, ее ответственность перед обществом, наличие действенного общественного контроля за властью, сменяемость у руля государства политических партий. С другой стороны, на основе демократической конституции и законов, с помощью заинтересованного в демократии большинства общества в современной России активно строится демократическая политическая система. Очевидно, является закономерностью то обстоятельство, что общества, переходящие к демократии, но еще не демократи-

¹ Дело № 6-Г06-8 Определение от 19 сентября 2006 г. по делу № 3-39/06 / Верховный Суд Российской Федерации – О ликвидации регионального отделения политической партии «Народно-патриотическая партия России»

ческие в полной мере, так или иначе, испытывают влияние авторитаризма.

В рамках российской политической системы уживаются как демократические, так и недемократические методы осуществления власти, что позволяет говорить об амбивалентности (двойственности) современного политического режима. Российский политолог Ю. Красин акцентирует внимание на том, что политическая система нынешней России представляет собой «странный антиномичный симбиоз демократии и авторитаризма, ограничивающий возможности демократического развития и затрудняющий политическое самоопределение страны»¹.

Вполне очевидно, что этот режим не может быть описан только с помощью характеристик «авторитаризм» и «демократия». По мнению одного из реформаторов перестроенной волны А. Яковлева, проблема России заключается в том, что она «находится в состоянии давнего противоборства двух основных тенденций - либерализма и авторитаризма, определяющих на самом деле будущее России»².

Особенностью современного развития России является возникновение режима, для которого интересы государства и общества не совпадают. Это означает, что общественная власть на этом этапе не имеет эффективной политической структуры. Такой режим политологи называют гибридным или переходным. Обладая признаками демократии, он еще не является демократическим.

Для гибридного режима присуще переплетение взаимоисключающих принципов жизнедеятельности. Как отмечает российский политолог Лилия Шевцова, с одной стороны, мы видим персонификацию и нерасчлененность власти, которая ассоциируется с исторически сложившейся «русской системой». С другой стороны, персонифицированная власть формируется и легитимизируется демократическим способом, так как все остальные способы ее легитимации оказались исторически исчерпаны. Такая

¹ Красин Ю.А. Российская Демократия: коридор возможностей // Полис. - 2014. - №6. - С. 125.

² Яковлев А.Н. Реформация в России// Общественные науки и современность. - 2015. - № 2. - С. 8.

власть, разрываемая изнутри несовместимыми началами, резюмирует Л. Шевцова, генетически нестабильна и в целях выживания должна постоянно перетекать из одного режима в другой, не меняя при этом своей сущности. Вместе с тем неразвитость демократических институтов в России неминуемо ведет к разочарованию в них и появлению в обществе тяги к «сильной руке» и к надеждам, что авторитарный лидер гарантирует стабильность и порядок¹.

Решительным шагом на пути к демократии является переход к выборной системе формирования власти. Свободные альтернативные выборы сохраняют потенциал для превращения российской демократии из режимной в реальную, когда и политическая система, и режим ее функционирования станут демократическими. В сегодняшней России ни один политик не может построить или завоевать власть без использования голосов в качестве ресурса. Если бы существовал политический потенциал авторитарного ресурса, им бы, несомненно, воспользовались.

В то же время политическая практика создает институты, которые формально являются демократическими, но не несут ответственности перед обществом. Так, политические партии в основном осуществляют связи с элитой и мобилизуют идеологические и политические ресурсы на межэлитную борьбу.

Конституция 1993 г., закрепив власть Б. Ельцина, установила, по выражению О. Смолина, «демократический по форме, но авторитарный по содержанию политический режим»².

Так, осуществление власти в современной России в 1990-х гг. было связано с рядом особенностей, входящих в противоречие с конституционными положениями.

Среди основных особенностей российской политической системы следует выделить:

-гипертрофированные властные прерогативы президента путем ограничений полномочий других звеньев политической системы;

¹ Шевцова Л.Ф. Смена режима или Системы? // Полис. - 2014. - № 1. - С. 47.

² Смолин О.Н. Политический процесс в современной России. - М., 2016. - С.203-204.

- номинальное разделения властей, что неизменно приводит политической борьбе и противостоянию на политической арене;
- неэффективное функционирование государства как социального инструмента управления обществом, невозможность достижения консенсуса по основополагающим вопросам общественной жизни, решить проблему бедности;
- авторитарно-олигархическое правление постепенно заменяющее демократические процедуры;
- подконтрольность правительства исключительно президенту, его зависимость от политической конъюнктуры, а не результатов деятельности;
- дальнейшая концентрация власти в руках лиц из номенклатуры партии власти и крупных собственников, которые разбогатели путем;
- широкие масштабы лоббистской деятельности;
- неразвитость системы местного самоуправления;
- отсутствие в обществе единой идейно-ценностной и нормативной систем.

Новый политический режим, связанный с именем нового президента стал формироваться после президентских выборов 2000 г. Но еще до выборов стал проявляться политический стиль нового лидера, который в значительной степени определил методы и способы осуществления власти.

Для характеристики российского политического режима начала XXI в. некоторыми политологами стал использоваться термин *«управляемая демократия»*. Данный термин - это косвенный индикатор происходящего. Между тем, существуют и прямые признаки отхода нынешней политической системы России от базовых принципов конкурентной политики. Так, почти бесспорно российским политологическим сообществом признаются в качестве таковых следующие признаки;

- резкое ослабление политического влияния региональных элит и большого бизнеса;
- установление прямого или косвенного государственного контроля над главными телеканалами страны;
- постоянно нарастающее по масштабам использование «административного ресурса» на выборах регионального и федерального уровней;

-фактическая ликвидация системы разделения властей;
-формирование непубличного стиля политического поведения¹.

Важной вехой в формировании современного политического режима стали парламентские выборы 2003 г., в результате которых, «исчезла альтернативность, а вместе с ней и реальный парламентаризм, поскольку демократии без оппозиции не бывает»².

Своеобразие политического режима действующего президента позволило ряду исследователей охарактеризовать его *путинским*, А. В. Никонов ввел термин «путинизм», под которым он понимает нынешний российский режим и идеологию президента³.

Некоторые исследователи считают, что действия президента обусловлены потребностями и ожиданиями общества. Так, Е. Шестопал утверждает, что «сегодня власть делает то, чего хочет общество»⁴.

Общество же не готово к политической демократии, так как, утверждает В. Пастухов, «сначала в народе воспитывается ответственность и привычка жить по закону, и только потом государство переводится на рельсы политической свободы, а не наоборот»⁵.

Итак, говоря о политической системе современной России нужно отметить переходность ее состояния, когда новое политическое качество полностью еще не состоялось, а старое не кануло окончательно в Лету. Обладая признаками демократии, он еще не является демократическим. В политической системе России существуют противоречия между формальными правовыми демократическими основаниями и реальной действительностью.

¹ Урнов М., Касамара В. Современная Россия: вызовы и ответы: Сборник материалов. - М., 2015. - С. 26-27.

² Яковлев А.Н. Реформация в России// Общественные науки и современность. - 2015. - № 2. - С.11.

³ Никонов В. Путинизм // Современная российская политика. - М., 2013. - С. 29.

⁴ Шестопал Е.Б. Авторитарный запрос на демократию, или почему в России не растут алысины// Полис. - 2014. - №1. - С. 26.

⁵ Пастухов В.Б. Третий срок Путина как альтернатива политическому ханжеству. Реплика политического цикла// Полис. - 2016. - №2. - С. 164.

В перспективе возможно, в случае успеха реформ, их продуманного характера усиление в России демократических тенденций. Здоровый государственный консерватизм, помноженный на гражданский консенсус, - это те ценности, приоритете которых для современной России безусловен в плане демократизации политического режима.

Кроме того, гарантией роста демократизма политической системы являются свобода слова и печати; наличие реальной многопартийности и политической оппозиции; реализация принципа разделения властей; выборность органов государственной власти; изменяющийся менталитет россиян.

Ковалева В.А.,
студентка 4 курса

Волгоградского института бизнеса

К ВОПРОСУ О МЕСТЕ ПРЕЗИДЕНТА РФ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Становление в России правового демократического государства предполагает дальнейшее совершенствование законодательства, в том числе регулирующего статус высших должностных лиц государства. В свете недавних президентских выборов актуальным является вопрос о месте Президента в системе органов государственной власти Российской Федерации.

Поскольку опыт нашего государства по вопросам конституционно-правового регулирования института Президента пока не достаточно велик, законодательство изобилует пробелами и непоследовательностью. Конституция РФ 1993 года лишь установила общие принципы статуса главы государства, но даже не указала, на основании какого нормативного акты должны быть урегулированы все остальные вопросы, касающиеся статуса Президента. Одним из таких вопросов, оставленных Конституцией РФ без четкого правового разрешения, является определение места Президента в системе государственных органов.

Статус Президента РФ определяется, прежде всего, значением главы государства как политического института и высшего

должностного лица в системе государственной власти. В.А. Маршалова определяет конституционно-правовой статус президента как относительно устойчивую, установленную нормами конституционного права, совокупность характеристик, определяющих роль президента как органа государственной власти в механизме осуществления народовластия и связанную с ней специфику его функционирования¹. Н.Е. Колобаева уточняет, что это закрепляемая нормами Конституции РФ и иных актов устойчивая и вместе с тем динамичная система элементов, выражающих правовую личность Президента, его положение в государстве, обществе относительно других субъектов права². По мнению П.А. Давыдова, статус Президента РФ определяется также таким его положением, как участие в правовой политике государства. Президент РФ, являясь персонифицированным представителем государства, гарантирует надлежащее осуществление правовой политики, четкую работу всех органов государственной и региональных властей и несет за это ответственность; обеспечивая права и свободы человека и гражданина, согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, он обладает широкими полномочиями в выработке и осуществлении правовой политики³.

Е.И. Козлова указывает, что стержнем характеристики правового статуса Президента как органа в системе государственной власти являются: во-первых, установленная в ней дефиниция, обобщенно определяющая функциональное назначение государственного органа; во-вторых, место, которое отводится в Конституции посвященным ему нормам⁴.

¹ Маршалова В.А. Эволюция конституционно-правового статуса Президента Республики в составе Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид.наук: специальность 12.00.02. – Казань, 2007. - С. 6.

² Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации: автореф. дис.... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02. – Екатеринбург, 2007. - С. 5.

³ Давыдов П.А. Субъекты правовой политики в Российской Федерации: общетеоретический аспект: автореф.дис....канд. юрид. наук: специальность 12.00.01. – Волгоград, 2011. - С. 16.

⁴ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 1998. - С. 341.

Многие исследователи отмечают, что Президент РФ занимает особое место в системе органов государственной власти, не входит ни в одну из ее ветвей. В ст. 80 Конституции РФ сказано, что Президент является главой государства и гарантом Конституции. Такая формулировка не отражает реального положения Президента в системе государственных органов. Общие конституционные формулы не дают достоверного представления о том, какая роль принадлежит Президенту в политической системе. В полной мере оценить роль Президента возможно только при внимательном анализе тех конституционно-правовых отношений, которые складываются между ним и органами законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти¹.

Институт президентства в России является неотъемлемой составной частью механизма осуществления государственной власти. Во всех развитых демократических государствах осуществление государственной власти основано на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждая ветвь отличается определенной самостоятельностью и в то же время все они взаимодействуют между собой в процессе осуществления власти. Место, занимаемое Президентом в этой триаде, также как и в России не всегда прослеживается достаточно ясно и отчетливо.

В некоторых странах, как, например, в США, на главу государства возложено осуществление функции исполнительной власти. Однако в большинстве развитых государств глава государства этих функций не выполняет. Так, среди стран Европейского Союза только во Франции глава государства участвует в осуществлении исполнительной власти и в этом своем качестве входит в состав высшего руководящего органа Евросоюза – Европейский Совет. В этом случае, как верно отмечает Л.М. Энтин,

¹ Марино И. Сравнительно-правовой анализ конституционно-правовых отношений президента с иными высшими органами государственной власти (опыт России, Италии, США и Франции): автореф. дис.... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02. – М., 2005. - С. 10.

вряд ли оправданно рассматривать главу государства как составную часть исполнительной ветви власти¹.

Вопрос о правовом статусе главы государства должен решаться каждый раз конкретно в зависимости от особенностей конституционного строя, урегулированности положения главы государства действующей Конституцией, национальным законодательством и практикой функционирования государственных институтов. Априорная оценка места и роли главы государства, его отнесение к той или иной ветви власти неоправданны. Здесь необходим конкретный анализ².

К.В. Прохоров указывает, что можно выделить две основные точки зрения на существующий статус Президента в Российской Федерации: согласно первой, Президент входит в систему исполнительной власти; исходя из второй – Президент выведен за рамки разделения властей, либо как властный институт «главы государства», функционирующий за ее рамками, либо как носитель самостоятельной власти (президентской, арбитражной), стоящий «над всеми ветвями» и осуществляющий их координацию. Сторонники первого подхода считают незыблемой классическую триаду властей – законодательной, исполнительной и судебной – и безоговорочно относят Президента РФ к исполнительной власти. Сторонники второго полагают, что выделение трех ветвей власти не в полной мере отражает существующие сегодня реалии, и в связи с этим выделяют новые ветви власти (эта тенденция уже отражена в конституциях ряда государств)³.

Аргументы обеих сторон по-своему убедительны и следует признать, что пока та или иная точка зрения не будет подкреплена нормой конституционного законодательства, любой вывод будет выглядеть исключительно теоретическим.

Нам представляется верной точка зрения, согласно которой российская модель института президентства не является похожей

¹ Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо, д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2003. – С. 210.

² Там же.

³ Прохоров К.В. Развитие системы органов исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. ди.... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02. – М., 2012. – С. 12-13.

ни на одну из существующих в мире. Так, И. Марино подчеркивает, что форма правления в России не принадлежит ни к президентской форме правления американского типа, ни к полупрезидентской форме правления французского типа. Форму правления в России можно определить, как самостоятельную модель президентской власти, для которой характерно превалирующее положение по отношению к иным ветвям власти¹.

Однако как включение Президента в исполнительную власть, так и выделение четвертой власти на данном этапе представляется не вполне соответствующими Конституции РФ. Данный вопрос требует принципиального решения в законодательном порядке. Как справедливо отмечал С.А. Авакьян, «либо надо отразить в Конституции самостоятельное существование президентской власти как отдельной формы, соизмерить ее с разделением властей, либо определить конкретно положение Президента в системе существующих трех ветвей власти».

Конституционно-правовая доктрина многих стран рассматривает институт главы государства в качестве гаранта национального единства, обеспечивающего одновременно преемственность и стабильность государственной власти, взаимодействие различных ее ветвей. В этих условиях ассоциирование главы государства с какой-либо одной ветвью власти может нарушить баланс государственных властей, следовательно, исказить применение самого принципа разделения властей.

В связи с этим, отвечая на вопрос относительно места Президента в системе разделения властей Российской Федерации, можно сказать следующее.

Конституция РФ в ст. 10 провозглашает разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Ст. 11 к органам, осуществляющим федеральную государственную власть, относит четыре вида органов: Президент, Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет Федерации), Правительство и суды. Из дальнейшего содержания Конституции видно, что законодательная власть принадлежит Федеральному Собранию, исполнительная – Правительству, судебная – судам. Таким образом, Президент Российской Федерации оста-

¹ Марино И. Указ. соч. - С. 8.

ется за пределами принципа разделения властей, провозглашенного в ст. 10 Конституции РФ. При этом Конституция РФ исходит из ведущего положения Президента в системе государственных органов страны. Это сказалось даже на очередности глав в Конституции – глава 4 «Президент Российской Федерации» предшествует главе 5 «Федеральное Собрание».

Придание Президенту как высшему должностному лицу статуса главы государства вызвано объективными причинами. Прежде всего, этого требовало повышение уровня персонифицированного представительства государства как внутри страны, так и в международных отношениях. Как отмечает Е.И. Козлова, наиболее целесообразно, чтобы вытекающие из этого функции выполнялись главой государства, а не высшим должностным лицом, входящим в систему органов исполнительной власти, как это было предусмотрено предыдущей Конституцией РФ, что в меньшей мере соответствовало бы высокому статусу государства и, по существу, умаляло бы прерогативы представительного органа государственной власти в Российской Федерации, ставило бы исполнительную власть над законодательной¹.

Институт президентства в Российской Федерации с момента его появления во властных структурах и с принятием Конституции 1993 г. претерпел эволюцию, которую можно охарактеризовать как развитие от «менее сильного» к «более сильному» Президенту², наделенному обширными полномочиями в области исполнительной власти.

Б.А. Страшун указывает, что необходимость сильной исполнительной власти, способной оперативно решать проблемы, связанные с развитием научно-технической революции, с усложнением экономических и социальных проблем, служит обоснованием расширения полномочий, осуществляемых главой государства или правительства, выступающего в роли «национального лидера». В развивающихся странах в таком лидере нередко видят панацею от всех бед, переживаемых обществами, выходящими из

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. - С. 341.

² См.: Коваленко А.И. Конституционное право России: учебное пособие. – М.: Право и Закон, 1997. - С. 134.

колониального состояния¹. В основание требования «сильной власти» в этих странах зачастую ссылаются на характер традиционного общества, которому соответствует персонифицированная единоличная власть, способствующая преодолению отсталости и борьбе против трайбализма (племенной разобщенности), местничества, сепаратизма. На деле подобная авторитарность главы государства оказалась не в состоянии обеспечить общественный прогресс, устойчивое и стабильное политическое развитие².

Анализируя функции и полномочия Президента, С.А. Авакьян приходит к выводу, что в настоящее время в России реализована модель сильного Президента. Он является ключевой фигурой в руководстве государством, первым лицом политической жизни страны, имеет большой вес на международной арене. Все это в совокупности создает конституционный и политический портрет лидера как государства, так и общества³. В ходе избирательной кампании 2012 года неоднократно подчеркивалось, что в России в неуклонно возрастает роль личного фактора в политике. Действительно, как подчеркивает А.Ф. Лейченко, от эффективности управленческих действий политических лидеров зависит функционирование различных социальных структур, общества и государства в целом⁴. Однако может возникнуть опасность превращения Президента в авторитарного правителя.

Конституция РФ содержит систему гарантий, препятствующих этому. Так, каждая из ветвей власти осуществляет свои конституционно закрепленные за ней полномочия, функционирует во взаимодействии с другими властями, обеспечена определенными рычагами влияния на иные ветви власти и на Президента. Такая система «сдержек и противовесов» способствует сбалансированному взаимодействию властей, между ними нет отношений подчинения. Свои полномочия Президент осуществляет на осно-

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Тома 1-2. Часть общая: учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2000. – С. 598.

² Баглай М.В., Лейбо Ю.И., Энтин Л.М. Указ. соч. – С. 219.

³ См.: Авакьян С.А. Указ. соч. – С. 298-301.

⁴ Лейченко А.Ф. Политическое лидерство в России на рубеже XX–XXI веков (региональный аспект): автореф. дис....канд. политич. наук: специальность 23.00.02. – Владивосток, 2010. – С. 3.

ве Конституции РФ. Гарантиями от произвола главы государства являются и ограничение полномочий Президента шестилетним сроком, порядок его всенародных прямых выборов, их альтернативный характер, недопустимость занятия поста Президента более двух сроков подряд одним и тем же лицом, возможность отрешения Президента от должности, признание не соответствующими Конституции нормативных актов Президента на основе решения Конституционного Суда РФ и т.д.

По мнению А.Ш. Арутюняна, степень опасности сильной президентской власти в значительной степени зависит и от зрелости гражданского общества. Чем больше развито гражданское общество, тем меньше опасений, что институт Президента переродится в диктатуру личной власти. Ведь в систему сдержек и противовесов, по большому счету, входят не только конституционные нормы, но и политико-правовые традиции общества, особенность его менталитета и, конечно, зрелость и автономность гражданского общества¹.

Таким образом, институт президентства в России еще требует законодательной доработки, основной целью которой должно стать определение места Президента РФ в системе государственных органов. Решение этого вопроса возможно путем принятия Федерального закона «О статусе Президента Российской Федерации».

¹ Арутюнян А.Ш. Конституционно-правовой статус Президента Республики Армения: автореф. дис.... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02. – М., 1997. – С. 7.

Кондратьева А.Н.
студентка 5 курса
г. Нижний Новгород, ННГУ (НИУ)
им. Н.И. Лобачевского

УКРУПНЕНИЕ ИЛИ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ЧТО ЛУЧШЕ ДЛЯ РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ?

По своему сущностному назначению местное самоуправление можно с уверенностью отнести к явлениям общественной жизни, которое играет не менее важную роль, чем свобода совести, свобода труда, право частной собственности и другие конституционные основы демократической системы. Институт местного самоуправления задумывался в российской Конституции как стратегический, долговременный инструмент, как среда формирования гражданской инициативы. Именно поэтому изменения, происходящие в данной сфере, не остаются без внимания населения.

Изменение муниципального законодательства в рамках реформы, как представляется, ведет к существенному повышению степени «встроенности» местного самоуправления в систему государственной власти¹. Это видно на примере уже реализованных инициатив: установление более высокой степени ответственности местного самоуправления перед государством (возможность высшего должностного лица субъекта РФ вносить в законодательный орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования); временное осуществление отдельных полномочий местного самоуправления органами государственной власти (например, временная финансовая администрация).

В настоящее время представляют особый интерес итоги реформирования систем местного самоуправления, связанные с укрупнением муниципальных образований. Следует отметить, что мы не стали первооткрывателями в этом процессе, это мнение было характерно для послевоенной Европы и стоит отметить,

¹ Пешин Н.Л. Проблемы становления отрасли муниципального права в условиях реформы местного самоуправления// «Конституционное и муниципальное право», №15, 2008.

что опыт укрупнения был как позитивным, так и негативным. Например, попытки «командного слияния» муниципалитетов во Франции закончились не совсем успешно в связи со скоротечностью и непродуманностью¹. В Дании же, напротив, процесс укрупнения длился более 10 лет, и из 1365 было образовано 275 муниципальных образований. Успех был достигнут благодаря опыту межмуниципальной кооперации и дорогостоящим исследованиям, обеспечившим учет хозяйственных, исторических и культурных связей муниципалитетов.

Процесс укрупнения муниципальных образований в рамках реформирования системы местного самоуправления коснулся многих жителей нашей страны напрямую, так как данные вопросы решались с непосредственным участием граждан. Эта категория вопросов практически неотделима от народа и именно здесь проявляется подлинная сущность и назначение института местного самоуправления. Практика регионов позволила оценить ход реформы наиболее полно и достоверно, а так же выявить положительные и отрицательные моменты укрупнения муниципальных образований. Стоит отметить, что подготовки к укрупнению муниципальных образований в России практически не было, и с принятием нового Федерального Закона в 2003 году начался очередной этап реформирования.

Во многих субъектах Российской Федерации (Кировской, Вологодской, Ярославской, Ивановской, Нижегородской, Пензенской, Костромской областях) к 2010 году произошло укрупнение сельских поселений. Например, по данным Избирательной комиссии Псковской области 11 октября 2009 года, в Единый день голосования, в 62 муниципальных образованиях в 10 районах Псковской области проводилось голосование по вопросу объединения муниципальных образований. Идея слияния не была принята в 9 поселениях – одном городском и восьми сельских².

¹ Опыт административно-территориальных реформ// Презентация доклада «Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы», 2003. [[http:// www.urbanecomonomics.ru](http://www.urbanecomonomics.ru)]

² Данные Избирательной Комиссии Псковской области «Выборы и референдумы 2009» [[http:// www.pskov избирком.ru](http://www.pskov избирком.ru)]

В Нижегородской области голосование по вопросам укрупнения муниципальных образований на основании Закона Нижегородской области «О местном референдуме в Нижегородской области» проводилось в период с января по ноябрь 2009 года. Следует отметить, что в Нижегородской области до 1 января 2009 года действовало 662 муниципальных образования, в том числе 4 городских округа и 48 муниципальных районов. По данным Избирательной Комиссии Нижегородской области в результате объединения насчитывается 459 муниципальных образований, из них: 4 городских округа, 48 муниципальных районов, 407 городских и сельских поселений. В 27 муниципальных образованиях объединение было признано невозможным по результатам голосования граждан (например, в Личадеевском, Новоусадском и др. сельских советах)¹.

В Новгородской области с 1 января 2006 года на территории области образовано 199 городских и сельских поселений (соответственно 21 и 178), которые входят в состав территорий соответствующих муниципальных районов, но являются самостоятельными муниципальными образованиями с собственными полномочиями, органами и должностными лицами местного самоуправления².

Процесс укрупнения муниципальных образований частично разрешил ряд проблемных вопросов местного самоуправления. В первую очередь, это: относительное «выравнивание» муниципальных образований с точки зрения их бюджетной обеспеченности; сокращение количества глав муниципальных образований, что положительным образом сказалось на управляемости и мобильности местной власти внутри муниципальных районов и т.д.

Механизм преобразования запущен и идет полным ходом, однако, несмотря на вышеперечисленные плюсы, существует ряд существенных недостатков, который заставляет взглянуть на

¹ Данные Избирательной Комиссии Нижегородской области «Голосование по вопросам объединения поселений и выборы 2009» [<http://www.nnov.izbirkom.ru>]

² Данные Избирательной Комиссии Новгородской области «Архив выборов и референдумов» [<http://www.novgorod.izbirkom.ru>]

укрупнение, как этап реформы местного самоуправления, с другой стороны:

- во-первых, реформа местного самоуправления воздействует и на природу самого института. Нужно опасаться того, что местное самоуправление начнет терять свою сущность и социально-правовое предназначение, как это происходило несколько десятилетий назад. Если в 90-е годы XX в. можно было говорить о местном самоуправлении как о таком виде социального управления, при котором (пусть даже и только в идеальных случаях) совпадают объект и субъект регулирования, то теперь мы это можем увидеть только в уже упомянутых небольших сельских поселениях, которые в результате реформы и подверглись активному преобразованию. Местное самоуправление должно быть приближено к населению, а не отдаляться от него.

- во-вторых, появляется опасность слияния власти государственной с властью муниципальной. Существенной проблемой становится вопрос о критериях отделения местного самоуправления от других правовых феноменов. Распространенная в последнее время точка зрения, исходящая из признания государственной природы местного самоуправления, как представляется, еще более усложняет эту ситуацию, поскольку мы тем самым признаем, что муниципальная власть отождествляется с властью государственной.

- в-третьих, в результате укрупнения многие сельские населенные пункты будут значительно отдалены от административного центра, что в условиях отсутствия нормальной системы транспортных сообщений создает трудности для граждан. Впоследствии, это может привести к сокращению численности населения отдельных сельских поселений (которые и так находятся под угрозой исчезновения), как это произошло в 60-е годы XX века при укрупнении колхозов. К примеру, в Пензенской области были объединены два граничащих между собой муниципальных образования - Кондольский и Пензенский районы - в новый муниципальный район Пензенской области - Пензенский район¹. В результате

¹ Закон Пензенской области «О преобразовании муниципальных районов – Кондольский район и Пензенский район Пензенской области» от 9 апреля

укрупнения административный центр вновь образованного муниципалитета расположился не в самом удобном для всех жителей муниципального образования месте. И это лишь единичный негативный пример при проведении реформы местного самоуправления.

Исходя из вышеизложенного, есть смысл говорить о том, что лучше искать альтернативные и более эффективные способы решения проблем, возникающих у муниципальных образований. Например, создание условий для межмуниципальной кооперации и налаживание сотрудничества между муниципалитетами.

Как показывает зарубежный опыт, имеется множество вариантов решения задач, выходящих за рамки возможностей одного небольшого муниципального образования (например, организация межмуниципального транспорта или переработки отходов) и для этого необязательно их укрупнение. Практикуются следующие варианты: а) покупка услуг «большого» муниципалитета несколькими «маленькими» муниципалитетами (например, приюты и кризисные центры); б) создание организаций, в управляющие органы которых входят представители нескольких муниципалитетов (например, компании по обеспечению транспортными услугами); в) партнерство между несколькими муниципалитетами в реализации крупных проектов (к примеру, строительство станции по переработке отходов).

Например, в Финляндии существуют 262 совместных муниципальных совета, которые сотрудничают по вопросам электро- и водоснабжения, профессионального образования, защите детей. В юридическом смысле межмуниципальные советы являются самостоятельными финансовыми и административными органами. Они не обладают правом устанавливать собственные налоги и формируют свой бюджет из государственных грантов и муниципальных взносов, размер которых определяется муниципалитетами-участниками¹.

2006 года N 981-ЗПО "Пензенские губернские ведомости", N 10, 21.04.2006, ст. 1

¹ Лауринмяки Ю, Линкола Т., Прятта К. Местное и региональное управление в Финляндии. Союз местных органов самоуправления Финляндии// Материалы презентации доклада «Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы» от 1.07.2003.

Статьей 8 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» так же предусмотрено, что в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Советы же, в свою очередь, могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Так же, в данной статье предусмотрено, что в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные объединения. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Однако, несмотря на то, что законом предусмотрена возможность межмуниципального сотрудничества и кооперации, практика показала, что данный способ взаимодействия большой популярностью не пользуется.

В нашей стране, скорее всего, механизмы кооперации будут складываться с течением времени и приобретут разные формы для различных регионов и территорий. Реализация сможет послужить сохранению муниципальных образований и, в перспективе, позволит подготовить базу для укрупнения. Удалось избежать таких моментов, как слияние муниципальной и государственной власти, удаления административных центров и других проблем, о которых говорилось выше.

Учитывая исторический опыт и особенности современной правовой системы, первостепенной задачей нашего государства является сохранение местного самоуправления как института, его сущностных качеств, развитие диалога между властью и обществом. В противном случае, местное самоуправление может стать лишь частью единой системы государственной власти. Для решения важных экономических и социальных вопросов гораздо эффективнее использовать многочисленные рычаги государственной власти, запускать механизмы эффективного межмуниципального сотрудничества. Так можно избежать изменения границ муниципальных образований, которые могут привести к рассредоточению населения по административным центрам, снижению

политической активности граждан в силу увеличения населения муниципального образования и т.д.

Таким образом, к реформе местного самоуправления относиться нужно с высокой степенью ответственности. Любые преобразования должны проводиться с учетом исторического и хозяйственного опыта, быть четкими и продуманными, основываться на экономических и статистических данных о развитии муниципалитета и т.д. Реформируя систему местного самоуправления в России, в вершину всего, законодатель должен ставить создание такой системы, которая бы создавала наиболее полноценную взаимосвязь государства и общества. Местное самоуправление выполняют важную задачу: связывает институты власти с гражданами, обеспечивает их взаимное сотрудничество, что позволяет государству быстрее реагировать на проблемы общества. Если реформа и далее будет идти в таком же направлении, мы рискуем потерять диалог власти с населением, и институт местного самоуправления, фактически, станет частью системы государственной власти, и не будет выполнять своего истинного предназначения.

Кузьмичев Н.А.

студент 4 курса

Волгоградского института бизнеса

ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В свете президентских выборов 2012 года актуальным является вопрос о конституционно-правовом статусе Президента Российской Федерации. Этот вопрос неоднократно поднимался в ходе предвыборной кампании в связи с возможностью участия (или отсутствием таковой) действующего Председателя Правительства РФ В.В. Путина, который ранее уже занимал этот пост два раза подряд; в связи с продлением срока полномочий главы государства; в связи с наделением его неприкосновенностью; в связи с предоставлением определенных гарантий бывшему Президенту РФ и т.д.

Необходимость пересмотра конституционно-правовых положений о статусе главы государства уже давно обсуждается в научных кругах. Н.Е. Колобаева отмечает, что: «...правовое регулирование деятельности Президента Российской Федерации пока не обладает достаточным уровнем развернутости, глубины, упорядоченности. Оно во многом пробельно. Нормы, составляющие институт президентуры, содержатся во множестве различных правовых актов, слабо систематизированы»¹.

Статус Президента РФ определяется значением и статусом главы государства как политического института и высшего должностного лица в системе государственной власти. Слово «статус» в переводе с латинского означает «положение, состояние» кого-либо или чего-либо. В данном случае речь идет о статусе личности. Понятие и конструкция правового статуса Президента РФ исходит из содержания правового статуса личности. В самом общем виде правовой статус определяется в науке как юридически закрепленное положение личности в обществе. В основе правового статуса лежит фактический социальный статус, т.е. реальное положение человека в данной системе общественных отношений. Право лишь закрепляет это положение, вводит его в законодательные рамки. Социальный и правовой статусы соотносятся как содержание и форма².

С.А. Комаров подчеркивает, что правовой статус – это ценное правовое явление, выражающее то высокое значение, которое личность имеет в обществе. Его основой является конституционный статус личности, где права, свободы и обязанности в совокупности образуют единый, целостный, внутренне согласованный и целенаправленный комплекс, обладающий системными характеристиками³.

¹ Колобаева Н.Е. Конституционно-правовой статус Президента Российской Федерации: дис....канд. юрид. наук: специальность 12.00.02. – Екатеринбург, 2007. – С. 3.

² Матузов Н.И., Мордовец А.С. – См. по: Теория государства и права: Курс лекций. / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – С. 263.

³ Комаров С.А., Ростовщиков И.В. Личность. Права и свободы. Политическая система. – СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2002. – С. 21.

Правовой статус объективно отражает как достоинства, так и недостатки реально действующей политико-юридической системы, принципов демократии, государственных основ данного общества. Потому его нельзя правильно понять и раскрыть, не обращаясь к сущности того социального уклада, в условиях которого он складывается и функционирует. Правовой статус – часть, элемент общества¹.

Правовой статус – сложная, собирательная категория, отражающая весь комплекс связей человека с обществом, государством, коллективом, окружающими людьми. В структуру этого понятия включены следующие элементы: правовые нормы, устанавливающие данный статус; правосубъектность; основные права и обязанности; законные интересы; гражданство; юридическая ответственность; правовые принципы; правоотношения общего (статусного) типа².

Особый статус Президента отражает особенности его положения как высшего должностного лица в государстве, главы государства и гаранта Конституции РФ и прав человека. Он имеет свою специфику, особые полномочия, обязанности, льготы, предусмотренные законодательством. Совершенствование статуса Президента в Российской Федерации – одна из задач юридической науки на современном этапе.

Правовой статус Президента и его реальная роль в процессе осуществления власти зависят от разновидности формы республиканского правления и характера политического режима. В странах, где глава государства наделен одновременно широкой правительственной властью, он осуществляет реальное руководство государственными делами, формирует политический курс и обеспечивает его воплощение в жизнь. При парламентской форме правления глава государства непосредственного участия в управлении государственными делами не принимает. Однако и в этих странах он оказывает зачастую существенное влияние на политический процесс, а в случае возникновения кризисных или чрезвычайных ситуаций его активность и степень воздействия на другие государственные органы могут заметно возрастать.

¹ Матузов Н.И., Мордовец А.С. Указ. соч. - С. 265.

² Там же. - С. 269.

В Российской Федерации главой государства является выборный Президент, который выведен за рамки системы разделения властей, обладает значительными собственными полномочиями, а также наделен значительными полномочиями в сфере исполнительной власти. При этом статус Президента РФ законодательно никакими актами, кроме Конституции РФ, фактически не урегулирован. Несмотря на то, что действуют федеральные законы «О выборах Президента РФ»¹, «О гарантиях президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи»², «О центрах исторического наследия президентов РФ, прекративших исполнение своих полномочий»³, они лишь косвенно касаются статуса Президента. Законодательно не определено и содержание самого термина «правовой статус Президента».

Вместе с тем в науке конституционного права имеются исследования по этому вопросу. Так, В.А. Маршалова определяет конституционно-правовой статус президента как относительно устойчивую, установленную нормами конституционного права, совокупность характеристик, определяющих роль президента как органа государственной власти в механизме осуществления народовластия и связанную с ней специфику его функционирования⁴. Н.Е. Колобаева указывает, что это закрепляемая нормами Конституции РФ и иных актов устойчивая и вместе с тем динамичная система элементов, выражающих правовую личность Президента, его положение в государстве, обществе относительно других субъектов права⁵.

¹ Федеральный закон РФ от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – № 6.

² Федеральный закон РФ от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // Российская газета. – 2001. – № 33.

³ Федеральный закон РФ от 13.05.2008 № 68-ФЗ «О центрах исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий» // Российская газета. – 2008. – № 104.

⁴ Маршалова В.А. Эволюция конституционно-правового статуса Президента Республики в составе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: специальность 12.00.02. – Казань, 2007. – С. 6.

⁵ Колобаева Н.Е. Указ. соч. – С. 5.

По нашему мнению, правовой статус Президента следует определять, исходя из анализа его структурных элементов. Структура правового статуса Президента, как уже было упомянуто выше, состоит из определенных элементов.

1. Правовые нормы, устанавливающие статус главы государства, называют первым элементом. К ним относятся правовые нормы, которые содержатся в Конституции РФ как основном законе государства и общества, Федеральных законах, относящихся к статусу Президента.

2. Одним из элементов правового статуса Президента называют правовые принципы, т.е. наиболее общие, основополагающие положения, закрепленные в Конституции РФ, на которые опирается законодатель в процессе регламентации правового статуса главы государства. К основным принципам правового статуса Президента, закрепленным в Конституции РФ, относятся следующие: гражданство Российской Федерации; выборность; срочность полномочий; недопустимость занятия должности одним и тем же лицом более двух сроков подряд; отделение от законодательной, исполнительной и судебной власти; руководство Конституцией и федеральными законами при реализации своих полномочий; независимость в принятии решений; неприкосновенность; определение функций и полномочий; ответственность.

3. Элементом правового статуса Президента называется и его правосубъектность, под которой в теории права обозначается наличие у субъекта общественных отношений правоспособности (т.е. способность лица быть носителем прав и обязанностей) и дееспособности (способность своими действиями осуществлять принадлежащие ему права и обязанности)¹. Правосубъектность Президента проявляется в его компетенции, отраженной в соответствующих нормах Конституции РФ. Компетенция Президента РФ – сфера деятельности и совокупность конституционно закрепленных прав и обязанностей Президента, объем и характер которых обусловлены его статусом, местом и ролью в системе разделения властей.

¹ См.: Теория права и государства: Учебник. / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М.: Право и Закон, 1996. - С. 162.

4. Важнейшей составляющей компетенции Президента (кроме предметов его ведения и осуществляемых функций) являются полномочия. По своему значению все полномочия Президента подразделяются на две группы: 1) имеющие прерогативный характер, т.е. принадлежащие исключительно Президенту как главе государства, 2) для осуществления которых Президент в соответствии с принципом разделения властей взаимодействует с другими органами государственной власти¹. Совокупность полномочий Президента, составляющих его компетенцию, будет нами рассмотрена в следующем параграфе выпускной квалификационной работы. Здесь же следует отметить, что полномочия Президента – это права на осуществление тех или иных действий или проведение той или иной политики, зафиксированные законодательно.

5. Правовой статус Президента РФ может быть охарактеризован как система прав и обязанностей, законодательно закрепляемая государством в конституциях и иных нормативно-юридических актах. Права и обязанности – основной исходный элемент права². В правах и обязанностях не только фиксируются образцы, стандарты поведения, которые государство считает обязательными, полезными, целесообразными для нормальной жизнедеятельности социальной системы, но и раскрываются основные принципы взаимоотношений государства и личности³. Следует также обратить внимание, что поскольку Президент РФ является частью системы государственных органов, через которую осуществляются властные функции, то права и обязанности его, как правило, совпадают⁴. Это означает, что право Президента РФ

¹ Иванец Г.И., Калинин И.В., Червонюк В.И. Конституционное право России: энциклопедический словарь / Под общей ред. В.И. Червонюка. – М.: Юрид. лит., 2002. – [электронный ресурс] – Режим доступа: <http://slovari.yandex.ru/>

² Права человека: Учебник для вузов / отв. ред. чл.-корр. РАН, д.ю.н., Е.А. Лукашева. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. – С. 91.

³ Там же.

⁴ См. об этом: Теория права и государства: учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М.: Право и Закон, 1996. – С. 175.

одновременно является его обязанностью по отношению к государству в целом.

6. Способность Президента отвечать за совершенные правонарушения (деликтоспособность) определяется исходя из тяжести последствий, которые наступают вследствие действий Президента. Необходимо отметить, что обладая неприкосновенностью по Конституции РФ, Президент до его отрешения от должности не может быть привлечен к административной или уголовной ответственности; против него нельзя возбудить уголовное дело, принудительно доставить его в суд в качестве свидетеля, подвергнуть иным мерам принудительного воздействия. Однако сказанное не означает, что Президент является безответственным лицом. Конституционно-правовая ответственность Президента устанавливается в виде отрешения его от должности в порядке ст. 93 Конституции РФ. Вместе с тем не исключается предъявления к нему гражданско-правового иска.

7. Гарантностью деятельности Президента РФ понимается система условий, средств и способов, обеспечивающих правовые возможности для реализации полномочий и публичных прав, которыми он наделен. Гарантии являются необходимым элементом статуса Президента РФ, так как позволяют осуществлять ему свою деятельность независимо от чьего-либо воздействия, материальных и иных условий¹. Традиционно гарантии подразделяют на правовые, организационные, материальные, социальные. Однако единственная гарантия деятельности Президента, названная в Конституции РФ, – это гарантия неприкосновенности (ст. 91).

Президентская неприкосновенность, в отличие от парламентской, не детализируется. Из этого можно сделать вывод, что она абсолютна и единственно возможная ситуация привлечения Президента к ответственности – это отрешение его от должности. Гарантии деятельности Президента РФ законодательно не урегулированы и, безусловно, нуждаются в таком регулировании. Однако принят отдельный Федеральный закон «О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи», который устанавливает гарантии Президенту, прекратившему исполнение своих полномочий в связи с истече-

¹ Колобаева Н.Е. Указ. соч. - С. 15-16.

нием срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия и членам его семьи.

Гарантии деятельности Президента РФ – это важный элемент статуса Президента, который должен быть урегулирован на законодательном уровне. Нормы, закрепляющие гарантии деятельности Президента России должны быть детально проработаны, так как их правовое закрепление не только обеспечивает деятельность Президента, но и предотвращает злоупотребления с его стороны.

8. Не входят в статус Президента, но непосредственно с ним связаны нормативные требования к лицу, замещающему должность Президента РФ, основания и порядок приобретения и утраты статуса Президента, основания и порядок временного осуществления полномочий Президента РФ иным лицом¹.

Все названные элементы правового статуса Президента следует отразить в Федеральном законе «О статусе Президента Российской Федерации», необходимость принятия которого, по нашему мнению, назрела в настоящее время. Таким образом, будут устранены пробелы законодательства и упорядочены правовые нормы, содержащиеся во множестве различных правовых актов, касающиеся правового статуса высшего должностного лица в государстве.

Магомедов М.Б.

*Д.и.н., профессор кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

РАЗРАБОТКА И ПРИНЯТИЕ КОНСТИТУЦИИ СССР 1936 ГОДА

К началу 30-х гг. советское руководство столкнулось с острой дилеммой. С одной стороны, общество, уставшее от потрясений, требовало социального замирения. В свое время переход к НЭПУ смягчил конфронтационность в экономике. Но он не

¹ Там же. - С. 6.

смог ликвидировать в обществе атмосферу идеологию революционного натиска. В свое время именно это помогло Сталину одержать победу в «год великого перелома». Однако теперь пережитки революционной психологии разрушения угрожали стабильности любого политического режима, в том числе сталинского. С другой стороны, экономические проблемы, рожденные НЭПом, требовали нестандартных, радикальных реформ. Но это, в свою очередь, грозило возвратом к наиболее авторитарным методам военного коммунизма¹.

Закономерным продолжением материализации режима в годы «сталинского неонэпа» становится принятие решения внести изменения в действующую Конституцию СССР 1924 г. Современникам происходивших в 30-е гг. перемен трудно было сразу оценить их масштабы. Не случайно поэтому, когда вопрос о необходимости законодательного закрепления произошедших в обществе перемен обсуждался на Пленуме ЦК ВКП (б) 1 февраля 1935 г. первоначально было решено ограничиться лишь внесением некоторых изменений в текст действующей Конституции. Эта позиция и была оглашена Председателем Совета Народных Комиссаров на VII Всесоюзном съезде Советов, проходившем в Москве с 28 января по 6 февраля 1935 г. Съезд обязал ЦИК СССР избрать Конституционную комиссию и поручить, ей выработать исправленный текст Конституции, который затем внести для утверждения².

5 декабря 1936 года состоялось заключительное заседание Чрезвычайного VIII съезда Советов Союза ССР. Съезд утвердил текст Конституции СССР сначала постатейно, а затем в целом, и поручил ЦИК СССР на основе новой Конституции разработать и утвердить Положение о выборах, а также установить сроки выборов в Верховный Совет СССР. В ознаменование принятия новой Конституции СССР съезд объявил 5 декабря всенародным праздником - Днем Конституции СССР.

¹ Велесько В. Сталин. Рузвельт. Черчилль. Де Голь. Политические портреты. - Минск, 1991.- С.216-218.

² Куликова Г.Б. Основной Закон государства победившего социализм. - М., 1986.-С.12-15.

Хотя в те годы Конституция 1936 года часто называлась «сталинской» над ней работали и оппозиционные Сталину политики. Так, важнейший блок по социальным вопросам, во многом ставший лицом новой Конституции, был подготовлен Николаем Бухариным. В результате такого широкого социального компромисса новая советская Конституция стала новой вехой в развитии советской демократии.

Прежде всего, по сравнению с нормами, сохранявшимися в советском законодательстве с революционной поры, новый основной закон серьезно расширил общедемократические права граждан. К прежнему набору традиционных прав и свобод, таких, как свобода совести, слова, собраний, союзов, добавляются новые. Важнейшим среди них можно назвать право на труд, на отдых, социальное обеспечение, образование и др. Впервые в практике российского законодательства конституционно признавались неприкосновенность личности¹.

Далее, как подчеркивали советские историки в 70-е гг., в Конституции 1936 года по-новому трактовалось само понятие демократии. Если раньше советская демократия была демократией для трудящегося большинства, то теперь она стала демократией для всех граждан СССР. Это выразилось уже в выпадении из названия Советов их определения как Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Изменилось не только название Советов, но и их структура. Если раньше Советы избирались только на низовом уровне, и уже начиная с волости и района, созывались съезды Советов, то теперь выборными становились представительные органы власти любого уровня. Тем самым реализовывалась бухаринская идея приближения Советов к парламентско-муниципальным учреждениям западного типа. Тому же служило и то, что отныне Советы становились постоянными органами. Для созыва сессии теперь не нужно было каждый раз устраивать новые выборы - достаточно было созвать депутатов. С

¹ Михайлова Н.В. История отечественного государства и права [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Михайлова Н.В., Курскова Г.Ю., Калина В.Ф. - Электрон. текстовые данные. -- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. - 423 с.-- Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/18184> .

прежними корнями новые Советы связывало лишь сохранившееся право отзыва депутатов¹.

Конституция СССР 1936 года законодательно закрепила основные принципы и устои социалистического общества. Она провозгласила, что экономическую основу СССР составляют социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства².

Подчеркнув плановый характер социалистической экономики, Конституция установила, что народнохозяйственная жизнь страны определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня жизни трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности.

По Конституции 1936 года социальную структуру советского общества составляли два клана: рабочие и крестьяне. Это означало, что в отличие от предыдущей советской конституции Конституция 1936 года не содержала положение о политическом господстве одного класса - рабочего класса.

Свое выражение оно нашло уже в самом определении государства. «Союз Советских Социалистических Республик, - говорилось в ст. 1. - есть социалистическое государство рабочих и крестьян»³.

По Конституции 1936 года серьезной реформе подверглась избирательная система. По новой Конституции избирательное право становилось всеобщим. В небытие отходила практика прошлых лет, когда право выбирать и быть избранными лишались целые социальные группы.

Согласно ст.135 Конституции 1936 года, все граждане, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности имели право участвовать в выборах де-

¹ Чураков Д. Указ. соч. - С.76.

² Кола Д. Противоречие в Конституционной истории СССР//Полис.- 1998. - №6.- С.38-39.

³ Конституция СССР 1936 года. - М., 1969.- С.6.

путатов за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав. Вплоть до 1936 года сохранялось неравное представительство от жителей города и села. Реально один голос горожанина «весил» три голоса, поданных на выборах в деревне. Теперь избирательная система строилась по принципу «один человек - один голос», т.е. на основе равного избирательного права. Отменялись существовавшие долгие годы многоступенчатые выборы. Конституция 1936 года вводила прямые выборы во все звенья Советов - от сельсовета до Верховного Совета СССР. С принятием новой Конституции происходит полный отказ от производственных выборных кругов. Теперь выборы должны были проходить только в округах по месту жительства.

Наконец, важнейшим демократическим элементом новой избирательной системы, явилось тайное голосование, введенное Конституцией СССР 1936 года. Открытое голосование было заменено тайным по ст. 140 и 141 Конституции 1936 года¹.

Если оставить на время вопрос о классовом характере этих нововведений, то смело можно утверждать, что они самым серьезным образом повлияли на развитие политической системы в СССР. Важно также иметь в виду, что именно эти преобразования помогли руководству страной решить одну из проблем - замирить вышедшее из берегов пост революционное общество.

В Конституции 1936 года были также установлены обязанности советских граждан. В частности, это были - соблюдать Конституцию СССР, исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития, беречь и укреплять общественную, социалистическую собственность².

Большое политическое значение имела ст.126 Конституции СССР 1936 года, в которой впервые в истории Советской Кон-

¹ Кузнецов И.Н. История государства и права России (4-е издание) [Электронный ресурс]: учебное пособие/ Кузнецов И.Н. - Электрон. текстовые данные. - М.: Дашков и К, 2013. - 696 с. - Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/10927>.

² Варламова Н.В. Конституционный процесс в России (1900-1993 гг.) - М., 1996. - С.111.

ституции была законодательно зафиксирована руководящая роль Коммунистической партии Советского Союза.

Очень существенные и неоднозначные преобразования закрепляла Конституция 1936 года в области национально-государственного устройства Советского Союза, но о них подробно будет сказано ниже.

Такое важное в жизни общества событие, как принятие новой Конституции, не могло не вызвать самых различных откликов современников. Так, уже в день опубликования проекта Конституции в советской прессе, 12 июня 1936 года, Посольство США в Москве направило в Вашингтон телеграмму с изложением его важнейших положений. Западные дипломаты не могли не признать, что проект «данной Конституции создает впечатление наиболее либерально окрашенного документа».

Известный французский писатель - гуманист Р. Роллан шел в своих оценках еще дальше, полагая, что новая Конституция СССР - «это проведение в жизнь великих лозунгов, до сих пор являвшихся только мечтой человечества, - свободы, равенства и братства»¹.

Но в то же время мы не можем не видеть, что новая Конституция стала реальным и ощутимым шагом в сторону от великих лозунгов революции октября 1917 года. Конечно, для американских дипломатов и ориентирующихся на общечеловеческие ценности интеллигентов это было не принципиальным. Но для тех, для кого принципы Октября не были пустым звуком, отход от них представлялся предательством. Так, с резкой критикой выхода из роли и сути Советов выступил старый подпольщик, ученик Октябрьской революции А. Спундз. В письме своей жене он осмелился поделиться теми соображениями, о которых не решали говорить вслух: «большевики (правда, те же только по одному лишь названию), - писал он, - сначала надломили Советы, передав в 1934 году официальную власть из рук Советов в руки парткомов, а затем Конституцией 1936 года совсем убили Советскую власть, т.е. сами в области общеполитической опустили

¹ Кукушкин Ю.С., Чистяков О.И. Очерк истории Конституции СССР.- М., 1980, - С.77.

ниже лучших буржуазных государств, но для обмана оставили название Советов»¹.

Еще более непримиримо был настроен честолобивый соперник Сталина - Троцкий. В выпущенной за рубежом на нескольких языках книге «Преданная революция» всемирный перманентный революционер уделил этой проблеме отдельную главу "«СССР в зеркале новой Конституции». Помимо рассуждений о перерождении Советов, он указывал на то, что тайное голосование наиболее выгодно бюрократам. Он задавался вопросом: в капиталистическом обществе тайное голосование защищает эксплуататоров от террора людей труда, а от кого в таком случае «боится население социалистической страны и от чьих покушений требуется защищать его?». Не вызвала поддержки Троцкого и безальтернативность советских выборов, проводящихся под жестким надзором властей предрежащих.

Даже такой верный соратник Сталина, как Молотов не разделял всеобщих восторгов по поводу новой Конституции. Он подвергал сомнению ее основополагающий социальный принцип «от каждого по способности, каждому по труду». Предсовнарком не соглашался с тем, что этот лозунг и есть выражение всей сути социализма. Кроме того, он считал неоправданной схоластикой разрывать марксову формулу коммунизма и разменивать ее на потребность сиюминутной политической конъюнктуры. По свидетельству Ф. Чуева, он неоднократно критиковал эту «теоретическую ошибку Сталина заявляя, что в Конституции 1936 года «не ясно и непонятно записан принцип социализма». Молотов полагал, что влачащие полуголодное существование рабочий и колхозник, вынужденные ради куска хлеба выполнять назначенные им нормы или минимум трудодней, вряд ли «трудятся по способностям». «Это приукрашивание того, что у нас есть - полагал он. Что же касается «каждому по труду», то и тут Молотов был бескомпромиссен. «Во всех книгах у нас - по труду, по труду, - говорил он. - Некоторые так понимают; если я работаю на фабрике, то по труду и получаю. А если ты начальство, то по труду норм тебе никто не устанавливает ... Благодаря безобрази-

¹ Чураков Д. Указ. соч. - С.76.

ям, которые существуют, под видом «по труду» получают люди совершенно недобросовестно работающие, и их у нас очень много».

Следует подчеркнуть, что новая Конституция СССР 1936 года для современников казалась нерушимым и незыблемым для выполнения Законов, и большинство не предполагало, что оно может послужить своеобразной ширмой, прикрывающей тоталитарный режим демократическими и социалистическими одеждами.

Махаев М.А.

*К.ю.н., ст.преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ И США

Устойчивость любой системы определяется её способностью к саморазвитию, включающему в себя совершенствование принципов её организации, модернизацию форм взаимодействия её элементов, возникновение новых эволюционных направлений и т.д. В противном случае такая система обречена на стагнацию и саморазрушение. Не является исключением и федеративная система, выступающая в качестве сложного механизма со многими подсистемами внутри себя.

Исследуемые федерации имеют различные идеологические корни, различное историческое развитие и его темпы, однако, и то и другое объединение имеет своё будущее, которое предопределяется прошлым и сегодняшним их функционированием. Те или иные перспективы развития американского и российского федеративных союзов зависят от уже сложившихся и действующих, а также складывающихся в настоящее время тенденций. Последние могут быть долговременными и краткосрочными, одно- и разнонаправленными, характеризоваться различного рода противодействиями, отличаться амплитудами колебания. Определение перспектив развития федеративных систем зависит от мно-

жества факторов, в том числе политического, экономического и иного свойства.

Общим в тенденциях и перспективах развития федерализма в России и Соединённых Штатах Америки является стремление к обновлению уже сложившихся или складывающихся в настоящее время федеративных отношений, высказываемое как на уровне федеральных центров, так и на уровне членов федераций. К примеру, и в той и в другой системе имеются многочисленные предложения по образованию новых структурных элементов - субъектов федераций. Имеют место и планы коренного реформирования федераций, включая принципы их построения, основы взаимоотношений центра и субъектов, вопросы перераспределения их компетенций.

Сравнение тенденций и перспектив развития российской и американской федеративных систем, приводит к выводам о том, что для первой они находятся в русле федеративной эволюции, тогда как для второй, только начинающей оформляться в таком качестве, вполне возможен (в случае непринятия определённых превентивных мер) «сход» с федеративных рельсов. С момента принятия Соединёнными Штатами Америки федеративной формы государственного устройства прошло более 210 лет. За это время сложилась уникальная система осуществления государственной власти на различных уровнях, предусматривающая соответствующие формы регулирования их взаимоотношений, решения споров, распределения компетенции и т.д. Опыт функционирования американского союза показал, что федерализм суть не догматическая схема, а сложнейшая модель «государствоустройства», которая подлежит совершенствованию, изменению, развитию, которая подвержена влиянию со стороны внешних факторов, неожиданных поворотов в эволюции собственной истории и потому может быть приспособляема к новым веяниям. Одно бесспорно, федерализм в США - надолго, а если быть ещё точнее - навсегда. Здесь не идёт речь о возможности развития в рамках не федеративной, а, скажем, унитарной системы. Все возникающие проблемы находятся внутри федеративного организма и касаются вопросов баланса власти, распределения полномочий, судебных юрисдикций, территориального переустройства (в работе, например, рассматриваются планы по созданию новых штатов путём

разделения существующих: Западный Канзас, Северная, Центральная и Южная Калифорнии, «Верхний» и «Нижний» Нью-Йорк и др.).

За время федеративной эволюции союзная модель Соединённых Штатов постоянно совершенствовалась и был накоплен богатый опыт совместной деятельности федеральных и штатовских властей. Американская федеративная система, таким образом, предельно устойчива к различного рода колебаниям, в том числе политического (гражданская война, вторая мировая война, вьетнамская война, «уотергейт», «Иран - контрабанд», война в Персидском заливе и т.д.), экономического (освоение западных территорий. Великая депрессия, нефтяные и финансовые кризисы и т.д.), социального (борьба с рабовладением, движение против расовой сегрегации, движение за равноправие женщин и т.д.) или морально-этического (дело Пола Джонса, «Моникагейт» и т.д.) свойства.

Нынешнее состояние американского федерализма нельзя рассматривать в отрыве от никсоновского и рейгановского проектов его модернизации. Как «новый федерализм» Р. Никсона, так и «новый федерализм» Р. Рейгана (его ещё иногда называют «новый новый федерализм») имели целью вдохнуть свежее дыхание в штаты, основу федеративной системы и, тем самым, обновить всё здание союза. «Больше прав штатам» - основной лозунг «нового федерализма», означавший одновременно и больше ответственности, не везде встречал полное понимание. Дело в том, что, неся ответственность за более широкие сферы, штаты принуждены были увеличивать расходы для этих целей. Увеличение же расходов возможно лишь путём увеличения доходов, т.е. налогов.

Не всё удалось сделать названным президентам и их администрациям, многие их предложения так и не нашли поддержки либо со стороны Конгресса, либо со стороны штатов. Тем не менее, они сумели привлечь общественное внимание, убедить общество в необходимости реформирования федерализма. Новая администрация Б. Клинтона пришла, таким образом, не на пустое место, с большим энтузиазмом принявшись за продолжение начатого дела. И ей это в немалой степени удалось. Действие основной тенденции в развитии американского федерализма - централизации не прекратилось. Однако в настоящее время уже

нельзя не учитывать и новые моменты, проявляющиеся с начала 90-х годов Они, являются своеобразными барьерами, противодействующими в определённой степени действию названной тенденции, замедляющими её действие, а иногда и возвращающими оба основных уровня государственного управления во времена дуалистического федерализма. Речь идёт о новых федеральных законах, судебных решениях Верховного Суда США (принятие которых, кстати, стало возможным после изменения состава Суда, повлекшим усиление децентралистских позиций в нем. что также следует принимать во внимание), направлениях реформирования деятельности президентской администрации и методах этой деятельности и т.д. Поэтому роль штатов в системе американского федерализма, не ослабла, а наоборот усилилась. По мнению Дэвида Осборна, «сегодня штаты, по меньшей мере, в представительской, политической и имплементационной сферах деятельности, более представительны, более ответственные, более активны и более профессиональны, чем когда-либо Они встречают увеличивающиеся в объёме задачи, которые им предстоит выполнять, более подготовленными»¹.

В то же время, всё вышесказанное не означает, что лимит реформирования федерализма исчерпан. В научной литературе разлаются призывы к «Новому Федеративному Договору», который произведёт перераспределение ответственности и, следовательно, полномочий в федеративной систем. Несмотря на двухсотлетний опыт функционирования американской федеративной системы, резервы для её совершенствования существуют. Поиск и реализация этих резервов - совместная задача, как центрального правительства, так и правительств штатов и местных властен.

Российский федерализм очень молод и, к сожалению, ещё не выработал необходимого иммунитета к воздействию со стороны негативных внешних и внутренних факторов. Тем более что период становления федерализма совпал с периодом жесточайшего экономического кризиса, ломки старых политических ин-

¹ Конституционное право зарубежных стран [Электронный ресурс] : учебник для студентов вузов / В.О. Лучин [и др.]. - 2-е изд. - Электрон. Текстовые данные. - М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2017. - 727 с. - 978-5-238-01625-2. - Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71248.html>

ституты, активизации центробежных тенденций, инерционно экстраполированных с союзного уровня. Таким образом, процесс федерализации России сопряжён со многими другими процессами, протекающими в стране с начала 90-х годов. Поэтому как успехи, так и неудачи в политической, экономической и социальной реформах будут непосредственно влиять на строительство реального федерализма¹.

Рассматривая в общем плане современные тенденции развития российской федеративной системы, можно выделить, по меньшей мере, пять основных аспектов. Во-первых, Россия уже выросла из модели «унитаристского федерализма» и встала на путь строительства федерализма классического типа. Во-вторых, конституирование всех присущих для последнего институтов производится с применением сугубо правовых, а не административных, как раньше, мер и способов (Конституция, законы, договоры...). В-третьих, России удалось, в целом, переломить ход центробежных тенденций, характерных для начала 90-х годов, и в настоящее время задача состоит в том, чтобы создать механизм, сделавший этот процесс необратимым, т.е. заложить основу крепкого федеративного союза. В-четвёртых, процесс нормального развития во многом зависит от экономического развития страны в целом, поэтому успехи или неудачи в этой области, несомненно, сказываются на процессе федерализации. В-пятых, первичный период освоения (не всегда и не везде удачного и полного) центральными и региональными властями федералистских принципов, который можно назвать периодом «романтической федерализации» закончен и в настоящее время налицо начало процесса централизации власти².

¹ Гаврилова М. И. Российский федерализм на современном этапе // Молодой ученый. - 2017. - №2. - С. 302-304. - URL <https://moluch.ru/archive/136/37997/> (дата обращения: 27.04.2019).

² Конституционное право России [Электронный ресурс] : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / В.О. Лучин [и др.]. - 9-е изд. - Электрон. Текстовые данные. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. - 672 с. - 978-5-238-03045-6. - Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71249.html>

Само по себе это явление, обусловленное, главным образом, экономическими причинами, не вызывало бы опасений (в американской федерации, например, действие такой тенденции является довольно длительным, хотя и наблюдаются отдельные моменты всплесков активности штатов), если бы сама федеративная система была устоявшейся, с наработанной практикой взаимоотношений центра и субъектов, включающей цивилизованные методы разрешения споров, предоставления федеральной помощи, соблюдения принципов верховенства федерального права в соответствующих сферах и т.д. Всё вышесказанное свидетельствует о настоятельной необходимости дальнейшего развития российского федерализма, включающего модернизацию федеративной структуры России, обеспечивающей стабильность всей системы.

В рамках как американской, так и российской федеративных систем наблюдается определённое смещение баланса в сторону субъектов федераций. Последние в новых условиях призваны играть более значительную роль по сравнению с той, что они играли раньше. И американские штаты, и российские регионы сегодня получают большую свободу и самостоятельность в решении широкого спектра вопросов, значительная часть которых передаётся им с федерального уровня. В известном смысле эта передача - серьёзное испытание для членов федеративных объединений Штатам, обладающим значительно более мощным потенциалом и опытом, по сравнению с российскими регионами, видимо будет легче справиться с новыми задачами. Для субъектов Российской Федерации, многие из которых с готовностью приняли лавры «суверенитета», но не справляются с той ответственностью, которая к этим ларам «прилагается», по всей видимости, придётся смириться с давлением центра и его «вторжением» в дела тех или иных регионов. Сжатый в тисках финансового и экономического кризиса, федеральный центр будет вынужден в скором будущем перекладывать на плечи субъектов решение всё новых и новых задач, усиливая в то же время свои надзорные функции. В этой ситуации потребуются сильные регионы, тогда как слабые будут играть роль балласта. Федерация не может позволить себе содержание маломощных, полностью дотационных субъектов. Именно поэтому российская федеративная система, остро нуждается во внутренней перегруппировке сил, в образовании крупных, эко-

номически самодостаточных структурных элементов, свободных от влияния этнического фактора. Этим решается и другая задача - обеспечение устойчивости самой системы, освобождение от мрачной перспективы революционных скачков (типа суверенизации, республиканизации, сецессии и пр.) перевод её в более спокойное эволюционное русло развития. Примером здесь может служить система американского федерализма, свободная в своей территориальной организации от наслоений национального, расового и какого бы то ни было иного характера.

Можно говорить о концепции поэтапного территориального переустройства Российской Федерации на принципах: реального равноправия субъектов Федерации, территориальной основы образования всех новых субъектов Федерации, гарантированности национальной формы субъектам, пожелавшим её сохранения, экономической самостоятельности и самодостаточности субъектов Федерации; единства форм правового регулирования статуса субъектов Федерации и взаимоотношений центра и субъектов Федерации; конституционного распределения предметов ведения и полномочий федеральных и региональных органов государственной власти, государственного суверенитета Российской Федерации; равноправия и самоопределения наций в рамках конституционно-правовых форм¹.

¹ Майстер ІІІ. К новой модели российского федерализма / под общ. ред. А. Рябова, А. Захарова, О. Здравомысловой. - М.: Изд-во "Весь мир", 2013. - С.267.

Пирова Р.Н.

*К.и.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Джантемирова Г.Р.,

*Ст.преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ И ЗАДАЧИ ПО ЕЕ УКРЕПЛЕНИЮ

Анализ современного состояния законности показывает, что существует значительный разрыв между провозглашенными ее принципами и практикой их осуществления. Особенно резко это проявляется в последнее время на фоне событий последних лет, показывающих, что действующий у нас юридический механизм защиты конституционного строя явно не достаточен.

Уровень состояния законности, в нашей стране ведущие специалисты в области права оценивают как «крайне неудовлетворительное»¹. Одним из доказательств может служить постоянно растущий показатель уровня преступности, причем увеличение в нем доли тяжких и особо тяжких преступлений.

Среди широких слоев населения нарастает требование укрепления дисциплины и порядка, обеспечения стабильности, защищенности от уголовного произвола и социальной нестабильности. В связи с этим возникает настоятельная потребность в

¹ См.: Алексеев, С.С. Понятие и основные принципы законности. Теория государства и права. - М: Юрист, 2004. - 453с.; Горшенев, В.И. Законность как достояние правового государства /Проблемы обеспечения законности в механизме правоприменения. - Волгоград. 2001; Ефремов, А.Ф. Теоретические и практические проблемы законности в Российском государстве. - Саратов: Амалфея, 2001.- 432с.; Законность в Российской Федерации. Монография / Казарина А.Х., Кашепов В.П., Рябцев В.П., Тихомиров Ю.А., Хабриева Т.Я. - М.: Изд-во Ин-та законодательства и сравн. правоведения, Изд-во НИИ Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2008. - 624 с.; Кудрявцев, В.Н. Законность: содержание и современное состояние // Журнал российского права. - 1998. - № 1. - С. 7-12; Львов, А.Г., Фролов, В.В. Проблемы обеспечения законности в России // История государства и права. - 2005. - № 2. - С. 7-9.

эффективном механизме осуществления требований законности и ее принципов.

Для начала целесообразно рассмотреть, прежде всего, причины низкого уровня законности и правопорядка, анализ которых имеет принципиальное теоретическое и практическое значение. Без этого невозможно разработать меры по реализации принципов законности и стабилизации общественных отношений.

Царькова С. выделяет следующие причины кризисного состояния законности¹:

Во-первых, это ослабление российской государственности и кризис федерализма. По данным Минюста РФ и Генеральной прокуратуры около трети принимаемых в субъектах РФ нормативно-правовых актов противоречат Конституции РФ и федеральным законам, т.е. не соблюдается принцип единства законности.

Во-вторых, такой низкий уровень законности кроется в состоянии правового сознания и правовой культуры. Еще одной проблемой российской законности является проблема нестабильности российского законодательства, а также сложность, запутанность законов, когда в них не могут разобраться даже опытные юристы, не говоря уже о простых людях. Пример, ситуация со сбором налогов, когда люди, не желая нарушать закон, все-таки делают это по причине сложнейшей системы налогообложения.

Бахрах, Д.Н. основными причинами низкого уровня законности считает следующие².

1. Консерватизм и деградация социальных институтов, что выступает первопричиной искажения других компонентов социально - политической и экономической систем. А выражается это в несоответствии различных уровней управления обществом тем изменениям, которые произошли и происходят, а для самих институтов - их неспособность решать стоящие перед страной проблемы, ослабление контрольных функций, коррупция, злоупо-

¹ Царькова, С. Анализ состояния законности в РФ// В мире права. – 2004. - №2. – С.23.

² Бахрах, Д.Н. Вопросы законности в государственном управлении. // Правоведение. - 2002. - № 3. – С.7.

требление властью, выход на общественно-политическую «арену» теневых структур управления и т.д.

2. Деформация социальных норм. Это выражается в том, что правовые и иные нормы не соответствуют требованиям времени. В результате они перестают исполнять свое назначение, что ведет к игнорированию их со стороны участников отношений, к возникновению двойной морали.

3. Происходит изменение и извращение социальных ценностей и представлений о них, которые выступают в качестве определяющего фактора мотивации поведения человека, критериев оценки их деятельности и результатов.

4. Все вышеперечисленное коренным образом меняет отношения между членами общества, группами, слоями и классами, приводит их к дестабилизации.

Таким образом, очевидно, что проблема обеспечения должного уровня законности, реализации ее принципов существует. Не претендуя на исчерпывающую разработку проблемы и рассмотрения всех ее аспектов, остановимся лишь на некоторых, наиболее очевидных и принципиальных, на наш взгляд, положениях, позволяющих определить правильный подход к механизму реализации принципов законности¹. Необходимо иметь в виду, что закрепленные в законах и других актах правила поведения сами по себе могут оставаться на бумаге, не превратившись в реальные общественные отношения, если не будет обеспечиваться законность, то есть их соблюдение, исполнение. Таким образом, законность является обязательной и необходимой частью одного из важнейших методов государственного руководства обществом - метода правового регулирования общественных отношений. Государство, издавая нормы права и обеспечивая законность, влияет соответствующим образом на общественные отношения, обеспечивает закрепление одних, развитие других, пресечение третьих. На этот вывод не влияет то обстоятельство, что государство не может устанавливать законы произвольно, без учета объективности и правового регулирования, определяемых, в частно-

¹ См.: Теория государства и права. / Под ред. В.П. Малахова, В.Н. Казакова. - М.: Академический Проект, Екатеринбург: Деловая книга, 2002. - С.352.

сти, законами природы, закономерностями социального развития, уровнем культуры общества, целесообразностью государственного воздействия и другими реалиями общественной жизни.

Все это и определяет главное значение законности как средства, способа перевода правовых предписаний в реальные правовые отношения, в правопорядок.

На пути построения демократического правового государства, в содержании законности должны произойти конкретные изменения:

1. Все субъекты общественных отношений обязаны строго соблюдать правовые предписания и Конституцию, которая должна стать не орудием в руках государства, а правовым балансом общественных интересов.

2. Все субъекты должны получить реальную возможность требовать соблюдения правовых предписаний от всех других субъектов, включая государство и его органы.

3. Следует расширить предметную сторону законности, в частности, за счет реализации принципа «разрешено все то, что законом не запрещено».

4. Основным источником права должны стать законы, при этом большинство из них должны получить прямое действие. И, конечно же, они должны соответствовать прогрессивно развивающимся общественным отношениям.

Кроме того, необходимо разработать и совершенствовать государственную концепцию законности в России. Правовую безопасность РФ необходимо возвести в ранг национального интереса, и отвести ей соответствующее место в концепции национальной безопасности.

Необходимо разработать программу ликвидации правового нигилизма с широким привлечением общественности. Отрадным является тот факт, что юристы видят повышение уровня правовой культуры в России в качестве одного из приоритетных направлений своей деятельности. В частности, это отражено в Уставе Союза юристов России общероссийской общественной организации.

Таким образом, при всей своей единой сущности законность в различные периоды, в различных социальных условиях заметно отличалась по своему объему и характеру. Содержание законно-

сти не одинаково проявляется как конкретно-исторический срез эпохи. Она провозглашается, зачастую получая фиксацию в конституциях и других нормативных правовых актах, в качестве принципа, требования, обращенного обычно ко всем участникам общественных отношений.

Сакаватова У.М.

*Студентка 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Магомедов М.Б.

*Д.и.н., профессор кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Насрудинов Н.Б.

*Ст. преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В XVIII-XIX ВВ.

Формулирование концепции правления права в Новое время было инициировано конфликтом нарождающегося гражданского общества и абсолютистского феодального государства, претендующего на неограниченную власть. Смысл теорий правления права Нового времени – оградить нарождающуюся частную сферу от произвольного вмешательства в неё государства.

В Новое время государство и общество начинают анализироваться как феномены, не совпадающие друг с другом. Государство предстаёт как средоточение реальной политической власти, способное использовать её как во вред, так и во благо общества. Теория ограниченного государства, озабоченная поисками средств ограничения властных возможностей государства, недопущения деспотического, произвольного осуществления власти, является в большей степени не правовой, а политической теорией. Смысл её заключается в защите права от государства и государственного закона, поскольку исторически право гражданского общества, частное право развивается вместе с обществом, независимо от воли политических властей; именно в частном праве

реализуются присущие ему принципы свободы и равенства, которые лишь постепенно переносятся и на политическую сферу. Поэтому право в либеральных теориях Нового времени ассоциируется с личной свободой, с автономной и юридически равной с другими личностью, с незыблемостью частной собственности и частной жизни вообще.

В разных странах процесс складывания либеральной политической теории шёл по-разному и с разной степенью интенсивности. Ф.Хайек выделяет два направления в истории политической мысли Нового времени – английское и французское. Первое базируется на интерпретации традиций и институтов, второе увлекается конструированием утопий. Французы пытались обеспечить свободу с помощью лучшей организации государственной власти, что с английской точки зрения означало искать свободу там, где её никогда не было. Для англичан государственное вмешательство в жизнь общества плохо само по себе, оно – необходимое зло, которое важно ограничить до максимально возможных пределов. Английское понимание свободы олицетворяли юристы, французское – философы.¹ Но и сам Хайек указывает на некоторую долю условности в этой конструкции. Так, Ш. Л. Монтескье больше принадлежит к английской традиции, а Т. Гоббс, несомненно, опередил становление французской. Однако общее направление развития политико-правовой мысли указано верно: вершина английской теории – Д. Локк, французской – Ж.-Ж. Руссо. Американская же традиция является продолжением английской, а немецкая – ближе к французской.

В Англии очень рано утвердилось представление о праве как о силе, сдерживающей произвол властей. А парламент, возникший в XIII веке, формально мало изменившись, существует по сей день.

Д. Локк в своей либеральной политической теории широко использует способы естественно-правовой аргументации. Естественными Локк объявляет основные принципы частного права. Поскольку правительствам свойственно стремиться к злоупотреблениям, Локк предлагает принять определённые меры против

¹Козлихин И. Ю. Идея правового государства: История и современность. – СПб, 1999. – С.30-31.

государства. Гарантией против тирании является реализация принципа разделения властей. Кроме того, предъявляются и определённые требования к закону. Законы, принимаемые в государстве, не могут противоречить принципам естественного права. Такого рода закон будет правовым, и именно такой закон не ограничивает, а сохраняет и расширяет свободу. А «свобода людей в условиях существования системы правления заключается в том, чтобы жить в соответствии с постоянным законом, общим для каждого в этом обществе ...; это – свобода следовать своему собственному желанию во всех случаях, когда это не запрещает закон, и не быть зависимым от непостоянной, неопределённой и неизвестной самовластной воли другого человека». Это и есть характеристика правового гражданского общества, условием существования которого является ограниченное государство.

Ограниченное государство – это основная тема исследования и Ш.-Л. Монтескье. Он утверждает, что свобода может поддерживаться только в умеренных государствах, в тех, в которых проведено разделение властей и созданы условия для их взаимного сдерживания, а это возможно только тогда, когда власти находятся в разных руках. Только в том случае, если будет проведено не только функциональное, но и социально-политическое разделение властей, будут иметь смысл конституционные средства воздействия органов власти друг на друга: такие, как импичмент или право вето.

Организационные принципы ограниченного государства впервые сознательно, целенаправленно были реализованы на практике при образовании США. Американский опыт интересен тем, что впервые в истории человечества было создано конституционное, ограниченное государство (конституция означает реализацию принципа ограниченного государства, писал Гамильтон). Не объяснение того, что есть свобода, а создание эффективного механизма её обеспечения – в этом ценность американского опыта. Ограниченное государство есть социально-политический и юридический феномен, смысл которого состоит в обеспечении свободы, понимаемой как свобода от вмешательства в частную жизнь, как свобода меньшинства от большинства. Гарантом такого положения должна являться писаная конституция, фиксирующая компетенцию государственных органов и стоящая над ними,

поскольку принята она специально созданным для этой цели органом и требует особого порядка изменения, а также конституционное закрепление разделения властей и системы сдержек и противовесов. Итак, в США, можно сказать, было реализовано понимание конституционного государства как государства максимально ограниченного, т. е. в духе «английской традиции».

Во Франции набравшее силу третье сословие стремилось выразить свою волю в виде всеобщего закона. Это нашло своё выражение в работах Руссо, писавшего о правлении общей воли, что, в конечном счете, практически реализовалось в кровавой якобинской диктатуре, показавшей, что нет тирана страшнее, чем возомнившего себя выразителем всеобщей народной воли.

Немецкую теорию правового государства философски обосновали И. Кант и затем Г. Гегель. Строго говоря, у Канта речь идёт не о правовом государстве, а о правовом обществе, ведь государство он понимал в античном духе: «Государство – это объединение множества людей, подчинённых правовым законам», где действует принцип, согласно которому законодательство может решить относительно народа то, чего народ не может решить относительно самого себя. Если же государство уклоняется от данного принципа, от соблюдения прав и свобод и не обеспечивает охрану позитивных законов, то оно рискует потерять уважение и доверие своих граждан¹.

Государство у Гегеля поглощает индивида, семью, гражданское общество, которые являются лишь предпосылками государства. И Кант, и Гегель, таким образом, продолжают оперировать категориями античности. Государство мыслится ими как античный полис, в особенности Гегелем. И как античные мыслители понимали полис в виде правового общения, как высшую форму человеческого общения, так и Гегель понимает государство. Но государство начала XIX века – это сосредоточение реальной власти в обществе, поэтому слияние права и государства, в конечном счете, приводит к победе последнего, к уничтожению права как права.

¹ Правовое государство в России: Замысел и реальность: Круглый стол юристов. – М., 1995. – С.15.

Такой же стиль мышления свойствен и немецким юристам. Так, автор термина «правовое государство» (Rechtsstaat) В.Т. Велькер понимал государство в Цицероновско-кантовском смысле, противопоставляя правовое государство теократическому и деспотическому.¹ Впоследствии немецкие юристы в целом разделяли этот подход. Л. фон Штейн совершенно логично рассуждал, что не может существовать государство без права, поэтому в определённом смысле каждое государство является правовым. Особенностью немецкой теории являлось то, что собственно государство, вся политическая система выводилась за границы исследования. Смысл теории правового государства – упорядочить, но не изменить административно-бюрократическую систему управления. Правовое государство, по сути, означало «государство упорядоченной законами бюрократии» и контролируемой судом.

Таким образом, в Новое время концепция правления права отдаёт предпочтение обществу перед государством и индивиду – перед обществом. Главная опасность для права видится не в индивидуальном, а в государственном произволе.

Сакаватова У.М.

*Студентка 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Магомедов М.Б.

*Д.и.н., профессор кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Насрудинов Н.Б.

*Ст. преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ ПРАВЛЕНИЯ ПРАВА

Теория правового государства получила дальнейшее развитие в позитивистской и естественно-правовой концепциях права

¹Козлихин И. Ю. Идея правового государства: История и современность. – СПб, 1999. – С.42-43.

конца XIX-начала XX века. На деле, позитивистское обоснование права оборачивается на практике произволом. «Если в законах нет общечеловеческих ценностей (которые и делают закон всеобщим и необходимым), нет ничего постоянного, «начертанного в сердцах» передаваемого из поколения в поколение, то их можно менять как угодно – вплоть до полного беззакония»¹.

В позитивизме, в сравнении с естественно-правовыми теориями, право предстаёт в виде чёткой и логической системы норм. Избрав в качестве объекта исследования реально существующее право, юридический позитивизм, особенно в изложении Остина, фактически превратился в антиправовую теорию. Правовая норма оказалась заменённой простым приказом, выражавшим волю фактически правящей в обществе группы людей или даже одного лица.

Преодолеть такой дефект позитивизма, как огосударствление права, в XX веке попытались Г. Кельзен и Г. Харт. В отличие от других позитивистов, Харт находит в естественно-правовой теории здоровое зерно. Для него естественное право – это универсальные нормы человеческого общежития, обеспечивающие выживание вида. Эти нормы произрастают из таких факторов человеческой жизни, как уязвимость человека, относительное равенство, ограниченное чувство альтруизма, ограниченность жизненных ресурсов и т. п. Эти объективные условия обуславливают «естественную необходимость» определённых минимальных форм защиты личности, собственности, договорных обязательств. Но право не выступает как высшее звено по отношению к позитивному праву и вообще не имеет к нему непосредственного отношения.

Более продуктивной с точки зрения развития концепции правления права, чем позитивизм, является концепция инструментализма. Например, Дж. Раз рассматривает правление права как идеал, но такой идеал, которому правовая система может соответствовать в большей или меньшей степени. Принципы правления права, полагает Раз, не должны смешиваться с принципами демократии, справедливости, человеческого достоинства. Более

¹Шамшури В. И. Человек государство в русской философии естественного права.// Вопросы философии. – 1999. - № 6. – С.132.

того, недемократическая политическая система может соответствовать требованиям правления права в большей степени, чем демократическая. Это не значит, что она лучше демократической, она лишь превосходит её по одному из критериев. Раз убеждён, что правление права ошибочно противопоставляется деспотическому правлению. И с точки зрения инструменталистской концепции правления права это не вызывает сомнений. Действительно, если закон — это инструмент управления обществом, средство регулирования поведения людей, то почему его не может использовать и тиран, облакая свои интересы в формы всеобщих, обнародованных, стабильных норм. С точки зрения инструментализма, в широком смысле принцип правления права означает, что люди должны подчиняться праву и управляться им. В более узком — то, что государство должно управляться правом и подчиняться ему.

Что касается взглядов Раза на свободу индивида, он считает, что если государственное вмешательство способствует росту благосостояния народа, то оно увеличивает, а не уменьшает свободу как возможность выбора, в отличие, например, от Хайека, который выступает против государственного вмешательства в общественную жизнь, полагая, что в любом случае это ограничивает возможность индивидуального выбора, а потому и свободу. Таким образом, по мнению инструменталистов, требования правления права не исключают оправданности государственного вмешательства, хотя и накладывают определённые ограничения на характер этого вмешательства. В этом, я считаю, невозможно согласиться с инструменталистами, поскольку в этом случае речь идёт не о государстве права, а о государстве закона. Но с точки зрения их концепции, если смотреть на закон как на орудие управления обществом, государственное вмешательство, действительно, оправдано. Хотя, не понятно, за кем остаётся право определять, способствует ли это вмешательство благосостоянию граждан. Я думаю, сами граждане не будут иметь право голоса.

Раз формулирует два аспекта, две стороны концепции правления права. Первый аспект заключается в том, что управление людьми, обществом должно основываться на законе, люди должны этому закону подчиняться. Второй аспект обращён собственно к праву: закон должен обладать такими качествами, чтобы

управление людьми могло строиться на основе закона, а люди были бы в состоянии ему подчиняться. Поведение человека соответствует праву в той степени, в какой оно не нарушает существующих законов. Для этого человек как субъект права должен, по меньшей мере, знать и понимать закон¹. Мне кажется, с таким подходом к требованиям правления права нельзя не согласиться.

Несомненным достижением позитивизма следует считать исследование формальных качеств закона, не соответствуя которым закон действительно не сможет существовать. Но недостатком позитивизма любой его разновидности, будь то нормативизм или инструментализм, является отношение к человеку, к личности. Личность как субъект права в позитивизме вторична. Речь, таким образом, идёт не о правлении права в буквальном смысле этого слова, а о правлении государства посредством закона.

Теории естественного права проистекают из присущего человеку стремления к справедливости, к установлению справедливого общественного устройства. Особое внимание русских мыслителей конца XIX- начала XX вв. было приковано к конкретной человеческой жизни. Особенно остро встаёт вопрос о том, что есть средство, а что цель: человек или государство? Кто кому служит? Две видные фигуры в либеральной философии права – представители партии конституционных демократов – Л. И. Петражицкий, глава Петербургской школы юриспруденции, разработавший интересную концепцию правовой психологии; и П. И. Новгородцев, глава Московской школы юриспруденции, его оппонент и критик, развивавший теорию правового государства. Б. А. Кистяковский высказывал идеи преобразования либерализма в “правовой социализм”. С. И. Гессен, его последователь, подвёл итог и во многом объединил самые разные направления в русской либеральной традиции философии естественного права².

Для меня наиболее полной и интересной представляется точка зрения П. И. Новгородцева на концепцию правового государства. Основной принцип теории правового государства он ви-

¹Козлихин И. Ю. Идея правового государства: История и современность. – СПб, 1999. – С. 54.

²Шамшури В. И. Человек и государство в русской философии права.// Вопросы философии. – 2005. - №6. – С.133.

дел в обязательности норм права, как для государства, так и для граждан. Что касается разделения властей, здесь речь идёт о разделении функций, которое обеспечивает возможность взаимного контроля властей друг за другом, создаёт правовые противовесы, не позволяющие какой-либо из властей абсолютизировать свои полномочия. Единая (Верховная) власть призвана защищать «естественные права» граждан на жизнь, свободу, независимость и честь. Новгородцев полагал, что сама Верховная власть и конституция являются подзаконными актами, так как над ними существует нравственный суд – «Высшая нравственная норма».

«В пределах данного государства, - пишет Новгородцев, - могут уживаться разные веры и могут бороться разные политические воззрения; в нём могут существовать рядом разные народности и наречия; но для того, чтобы государство представляло собою прочное духовное единство, оно должно утверждаться на общем уважении и общей любви к своему общенародному достоинству»¹. Мыслитель приходит к выводу, что народ имеет право и способность высказывать свои желания, но он не в состоянии указать, каким способом должны быть исполнены эти желания. Новгородцев утверждал, что государство существует для человека, а не человек для государства. Человек должен быть уважаем не только как гражданин, но и как личность.

Итак, Новгородцев убедительно показал, что стабильность общества не достигается простым разделением властей и не в меньшей степени зависит от целого комплекса других факторов: правовой культуры управляющих и управляемых, исторических традиций, оперативности власти в решении государственных и общественных проблем, от нравственного потенциала народа и его внутреннего духовного единства.

Но как в России сочеталась идея правового государства с социалистическим? Ленин неоднократно подчёркивал, что революционная диктатура пролетариата есть власть пролетариата над буржуазией, не связанная никакими законами². Для такой власти

¹ Денильханов А. Х. П. И. Новгородцев о правовом государстве и демократии. // Социально-политический журнал. – 2006. - № 4. – С.201.

² Батулин Ю. М., Лившиц Р. З. Социалистическое правовое государство. – М., 1989. – С.14.

идея правового государства, естественно, неприемлема. Но с появлением нового права встаёт задача его обеспечения. VI Чрезвычайный Всероссийский съезд Советов принял постановление «О точном соблюдении законов». Идея правового государства была надолго забыта в конце 20-х годов. Перестройка вернула к жизни демократические идеи, в том числе и идею правового государства.

Можно по-разному воспринимать идеи правового государства и их интерпретацию. Но бесспорно то, что теория правового государства всегда отражала общечеловеческие ценности и интересы. Главное в идее правового государства – связанность государства правом, подчинение праву, защита людей от возможного произвола со стороны государства и его органов.

Возросший в последнее время интерес к проблемам правового государства свидетельствует о возрождении русской интеллектуальной и правовой традиции конца XIX - начала XX в., для которой характерно было стремление к утверждению в обществе правовых начал, к связыванию государственной власти юридическими нормами.

За последние два года в юридических журналах появился ряд публикаций, в которых оценивается вклад русских юристов в разработку идей правовой государственности с позиций как общей теории права, так и отраслевых юридических наук (государственного, административного, уголовно-процессуального права). Начало XX в. стало в определенном смысле переломным этапом для русской правовой науки в целом и науки административного права в частности. "Правовая жизнь, - писал П.И. Люблинский, - после долгого застоя последней четверти XIX века сразу выдвинула целый ряд правовых реформ значительной общественной важности, и разработка этих реформ не могла не потребовать внимательной юридической критики". На интерпретацию русскими юристами правовой государственности не могли не наложить отпечатка национальные особенности страны. "Россия, - утверждал В.М. Гессен, - является своеобразной, в зависимости от государственного строя, формой осуществления идеи правового государства". Тем не менее эта теория, без всякого сомнения, может быть отнесена к общегуманистическим правовым теориям. Признание специфики российского государственного и

правового строя не приводило к гипертрофированию "национальной" идеи правового государства. С.А. Котляревский, например, последовательно выступал против попыток национализировать последнее, сделать его достоянием того или иного, например германского, народа.

Таким образом, основные положения теории правового государства вырабатывались главным образом в дореволюционный период. Высокий общетеоретический и гуманитарный потенциал российской юриспруденции позволял ее представителям делать широкие исторические и социологические обобщения, осуществить классификацию государств в зависимости от степени развития в них начал права и справедливости, определить понятие правового государства и прогнозировать пути его развития. Принадлежа в основной своей части к социологической школе права, они отстаивали эволюционный путь достижения идеала правовой государственности путем накопления правовой культуры гражданами и должностными лицами, связывания свободных государственных функций правом¹.

Сакаватова У.М.

*Студентка 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Магомедов М.Б.

*Д.и.н., профессор кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Насрудинов Н.Б.

*Ст. преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПОЛНОМОЧИЯ КОНГРЕССА И ЕГО ПАЛАТ

Полномочия являются важнейшим фактором, определяющим не только правовое положение Конгресса и его роль в поли-

¹Кошин В.Ф. Идея правового государства в трудах русских юристов.// Юридический мир. – 2007. - №9. – С. 8.

тической жизни страны, но и взаимоотношение его с другими органами государственной власти.

Статья 1 раздел 1 Конституции США провозгласила «Все полномочия законодательной власти принадлежит Конгрессу США, которая состоит из Палаты представителей и Сената». Конституция говорит не о законодательной власти, вообще, а лишь о полномочиях законодательной власти, указанных в самой Конституции.

Палата представителей избирается на два года в составе 435 депутатов по одномандатным округам. Избранными могут быть только граждане США, достигшие 25 лет, состоящие в гражданстве США не менее семи лет и проживающие в том штате, где они баллотируются по избирательному округу. Сенаторы избираются сроком на шесть лет, по два от каждого штата, но действует принцип ротации: треть сенаторов обновляется каждые два года. Для избрания сенатором необходимы 30-летний возраст, состояние в гражданстве США не менее девяти лет, проживание в штате, от которого он избирается.

Конгресс США выступает как орган власти безусловно определенной компетенцией, для которого Конституция определяет точный перечень вопросов, является объектом его законодательной деятельности. Конгресс не имеет право переступать границы своих полномочий, так как в противном случае суд отложит принятые ими нормативные акты. Раздел 8 статьи первой американской Конституции содержит перечень из 18 пунктов уполномочивающих Конгресс на совершение определенных действий. Раздел 9 той же статьи дает перечень того, чего Конгресс не может делать - это дополнительное ограничение. Таким образом, сфера деятельности Конгресса строго определена.

Все, что находится за ее пределами, относится к компетенции штатов, которые обладают так называемыми остаточными полномочиями.

Решающая роль в законодательной деятельности Конгресса принадлежит постоянным комитетам Палат. В Палате представителей их создано 22, в Сенате работает 16 постоянных комитетов.

В порядке контроля за исполнительной властью постоянные комитеты имеют право проводить расследовательские действия, применяя специальную процедуру слушания. Таковую процедуру

постоянные комитеты могут проводить в связи с обвинениями в правонарушении, злоупотреблении министров, других должностных лиц правительственных ведомств, а также в отношении частных компаний и общественных организаций. Председатели постоянных комитетов вправе затребовать любую информацию от должностных лиц. В США установлено, что министры обязаны ежегодно представлять постоянным комитетам отчеты о своей деятельности.

Постоянные комитеты имеют право вызывать свидетелей и заслушивать их показания. Эта деятельность постоянных комитетов приобретает все большую значимость.

Деятельность комитетов во многом публична, их слушания транслируются по радио и телевидению. Такая деятельность комитетов Палат вытекает из полномочий Конгресса в области контроля за исполнительной властью. В компетенцию Конгресса также входят финансовые полномочия устанавливать и взимать налоги, пошлины, подати и акцизные сборы единообразно на всей территории США;

уплачивать долги, делать займы, чеканить монету, регулировать стоимость валюты США, устанавливать наказания за подделку ценных государственных бумаг и монет.

Полномочия в области экономики и торговли: принимать единообразные законы по вопросам о банкротстве, регулировать торговлю с иностранными государствами и между отдельными штатами, создавать почтовые службы, содействовать развитию науки и полезных ремесел, регулировать патентное и авторское право, устанавливать единицу мер и весов¹.

Военные полномочия: объявлять войну, формировать и обеспечивать армию, создавать и содержать военно-морской флот, издавать правила по организации и управлению армией и флотом, создавать милицию для обеспечения исполнения законов, подавление мятежей и отражений вторжений.

К иным полномочиям Конгресса относятся: регулирование порядка приобретения гражданства США, учреждать федеральные суды, исключительные законодательные полномочия в федеральном округе Колумбия.

¹ См.: Шумилов В.М. Правоведение: учебник. - М.: Проспект, 2017. - 272 с.

Конституция предписывает создание столичного округа как места пребывания правительства США и устанавливает исключительную федеральную юрисдикцию над приобретенными им землями. Конституционный конвент решил создать особый округ для размещения в нем столицы Соединенных Штатов и изъять этот округ из-под юрисдикции какого-либо штата, чтобы функционирование правительственных учреждений не зависело от благорасположения администрации штата.

В соответствии с Конституцией штаты Мэриленд и Виргиния приняли законы об уступке части своей территории, а Конгресс в 1790 году принял эти земли. Так был создан федеральный округ Колумбия - первая в мире специально учрежденная, спланированная и построенная столица государства. Понятие «федеральный округ» и «город Вашингтон» совпадают. Правительство США переехало в Вашингтон из Филадельфии в 1800 году¹.

В 1973 году Конгресс предоставил жителям столицы ограниченное самоуправление, наделив их правом избирать городской Совет, состоящий из мэра и 13 членов. Однако, как сказано в Конституции, Конгресс имеет право осуществлять исключительные законодательные полномочия в отношении федерального округа Колумбия. Это значит, что он может пересмотреть любые решения городского Совета. Конгресс может осуществлять исключительные законодательные полномочия в отношении территорий, приобретенных с согласия законодательного собрания какого-либо штата, для строительства портов, складов, арсеналов, верфей и «других потребных сооружений». Речь идет о праве Конгресса покупать у штатов земли для общегосударственных надобностей.

Определив указанные полномочия. Конституция США записала, что «Конгресс имеет право издавать все законы, которые будут необходимы и уместны» для реализации перечисленных полномочий. Это конституционное положение позволяет Конгрессу расширять свою компетенцию.

В разделе 9 ст.1. Конституция установила для Конгресса ряд запретов: не присваивать дворянские титулы, не нарушать профессиональные права граждан, не облагать налогом или пошли-

¹ Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. - М., 1997.- С.98-99.

ной товары, вывозимые из штата, не выдавать деньги из казначейства иначе как на основе закона.

Компетенция Палат Конгресса не одинакова. Только в Палату представителей могут вноситься финансовые законопроекты.

При учреждении ассигнований, хотя обе Палаты имеют одинаковые права, приоритет имеет нижняя Палата - Палата представителей. На практике бюджет направляется президентом в Конгресс: затем спикер Палаты представителей и председатель Сената передают его в комитет по ассигнованиям каждой из Палат. После многочисленных заседаний подкомитетов, уполномоченных изучать сметы расходов каждого ведомства, ими подготавливаются судебные законопроекты о выделении ассигнований, которые затем передаются на рассмотрение Палаты Представителей. Этот приоритет Палаты представителей закреплен лишь обычаем; в Конституции США не содержится какого-либо положения, которое запрещало бы передачу законопроекта первоначально на рассмотрение Сената. Однако согласно Конституции США, Палата представителей имеет полномочия в отношении финансовых законопроектов, а Сенату предоставляется право вносить в них поправки. Она формирует также обвинения в порядке импичмента отношении президента республики и других высших должностных лиц, избирает президента республики в случае, если ни один кандидат не получит абсолютного большинства голосов выборщиков. Верхняя Палата также наделена исключительными полномочиями. Только Сенату принадлежит право ратифицировать международные договоры, утверждать назначения на высшие должности в государстве, производимые президентом республики («по совету и согласия Сената»), решать вопрос о виновности должностного лица в порядке импичмента, избирать вице-президента, если ни один кандидат не получил абсолютного большинства голосов выборщиков. Сенат рассматривается как орган, представляющий интересы штатов и обеспечивающий преемственность государственной власти (с этой целью Сенат обновляется по частям).

В американской правовой системе под импичментом понимается особая, построенная по судебному образцу процедура привлечения к ответственности государственных должностных

лиц, совершивших правонарушения или проступки, включая и самого высшего должностного лица государства ~ президента. Эта заимствованная из британской парламентской практики процедура осуществляется законодательным органом; результатом ее может быть отстранение от должности виновного лица. Субъектами импичмента являются, как выше указано президент, вице-президент и «все гражданские должностные лица Соединенных Штатов», то есть должностные лица федеральных органов власти. Таким образом, эта процедура не распространяется на должностные лица федеральных органов власти.

Исключаются из круга субъектов импичмента также сенаторы и члены Палаты представителей, дела об их правонарушениях и проступках подлежат рассмотрению соответствующей Палатой Конгресса.

Используя судопроизводственные дела, аналоги, процедуру импичмента должностного лица Конгрессом можно представить по условной схеме: Палата представителей – «обвинитель». Сенат – «суд». Однако импичмент лишь по форме может считаться судебной процедурой, по сути же своей он является политическим процессом, цель которого - отстранение от должности федеральных должностных лиц. Импичмент начинается с внесения в Палату представителей, каким - либо Конгрессом резолюции о привлечении к ответственности определенного должностного лица. Такая резолюция передается в юридический комитет Палаты представителей (либо в специальный комитет), который рассматривает предъявленные обвинения с точки зрения их обоснованности и формулирует «статьи импичмента» - своего рода обвинительное заключение.

Сформулированные комитетом «статьи импичмента» изучаются затем всей Палатой представителей. В случае их утверждения, для которого требуется простое большинство голосов Палаты, «статьи импичмента» передаются Сенату для рассмотрения дела по существу. Сенат не может отклонить «статьи импичмента», утвержденные Палатой представителей, и обязан принять дело к рассмотрению в качестве «высокого суда импичмента». Для исполнения обязанностей «судей» привлеченные к ответ-

ственности должностного лица сенаторы, приводятся к присяге или дают торжественное обещание¹.

При рассмотрении дела по обвинению президента председательствует в Сенате не вице-президент, а «главный судья США», то есть председатель Верховного суда. Такая конституционная оговорка объясняется тем предположением, что вице-президент не может быть беспристрастен при рассмотрении дела президента, поскольку он как преемник его должности может быть заинтересован в признании президента виновным. После рассмотрения доказательств, допроса свидетелей и заслушивания мнений сторон Сенат тайным голосованием решает вопрос о виновности. Для вынесения обвинительного вердикта необходимо согласие двух третей присутствующих сенаторов².

В случае признания Сенатом лица, привлеченного к ответственности, виновным, в отношении него применяется единственная мера наказания - отстранение от занимаемой должности и лишение права занимать «какую - либо почетную, официальную и приносящую доход должность на службе Соединенных Штатов», что практически означает любую должность в федеральном государственном аппарате.

Конгресс США обладает исключительными законодательными полномочиями в отношении натурализации, то есть предоставление американского гражданства иностранцу и наделения его привилегиями гражданина США по рождению. В настоящее время условия и порядок натурализации регламентируются Законом об иммиграции и гражданства 1952 года. Этот закон ликвидировал существовавшие ранее ограничения на принятие в гражданство иностранцев по расовым и этническим признакам. Законом установлено, что натурализации не подлежат все лица, которые «отстаивают или проповедуют сопротивление любому организованному правительству».

¹Повалихин С.Ю. Проект Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» и уровень нормативного закрепления положений о дисциплинарной ответственности судей: опыт стран общего права // Российский судья. - 2010. - № 7. - С. 25 - 27.

²Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. - М.: 2009. - С.105.

Перед подачей заявления о натурализации иностранец должен в течение по крайней мере пяти лет постоянно проживать в США и за это время зарекомендовать себя лицом с «хорошими моральными качествами». Процесс натурализации завершается принесением в открытом судебном заседании присяги, в которой содержатся следующие требования: «поддержать и защищать Конституцию и законы США против всех врагов - внешних и внутренних»; «взять в руки оружие от имени Соединенных Штатов, когда того потребует закон, или же осуществлять работу государственной важности под гражданским руководством, когда того потребует закон».

Конституционные полномочия Конгресса "формировать армию и издавать правила по организации сухопутных и морских сил и управлению ими" означает его право определять законом организацию призыва в вооруженные силы, условия и порядок прохождения военной службы, правовой статус военнослужащих, структуры вооруженных сил и их управление. В военное время Конгресс вправе объявлять всеобщую мобилизацию¹.

За Конгрессом по Конституции закреплено право «предусматривать меры по призыву милиции» для исполнения законов, подавления мятежей и отражения нападений извне и устанавливать общие правила управления милицией. Конституция наделяет Конгресс правом устанавливать налоги, сборы, пошлины, акцизы, взимать их и регулировать порядок взимания. Перечисленные категории семантически и юридически образуют синонимический ряд к понятию «налог и является в принципе различного рода налогами». Так, «сборы» - это обобщающее понятие для любого рода обязательных денежных выплат в государственную казну; «пошлины» - налоги на экспорт и импорт товаров; «акцизы» - гербовые сборы, единовременные сборы при выдаче лицензии и учреждении корпораций, различного рода косвенные налоги. Теория американского конституционного права считает полномочия Конгресса по налогообложению самостоятельным источником федеральной власти, прямо не упомянутые в перечне его

¹ Исаев С.А. Джеймс Мэдисон. Политическая биография. - СПб., 2006. - С.133-134.

полномочий¹. Требование, согласно которому все виды налогов «должны быть единообразны повсеместно с США». Согласно этому требованию, федеральная налоговая система не должна носить дискриминационный характер по отношению к штатам как субъектам федерации (налоги, например, не могут устанавливаться в различных для разных штатов размерах); но это вовсе не означает, что налоги должны быть единообразными в отношении самих налогоплательщиков.

Конгресс имеет право расходования государственных средств, которое тесно увязано с его правом налогообложения; Конгресс правомочен «устанавливать и взимать налоги ... для того, чтобы выплачивать долги, обеспечивать совместную оборону и всеобщее благоденствие».

Право Конгресса расходовать федеральные средства, теснейшим образом связано с аналогичным полномочием президента. Разница состоит в том, что Конгресс утверждает «обусловленные ассигнования», а глава исполнительной власти через соответствующие ведомства федерального правительства теоретически обязан их реализовать. Конгресс, таким образом, осуществляет в сфере финансов праворегулирующие функции, а президент - правоприменительные.

Реализация полномочия Конгресса по расходованию средств на «всеобщее благоденствие» осуществляется в форме выделения федеральных ассигнований на нужды экономики, сельского хозяйства, жилищного строительства, медицинского обслуживания, социального страхования; до трети бюджетов органов власти штатов составляют федеральные субсидии, предоставляемые Конгрессом в рамках тех или иных программ федеральной помощи штатам.

Право делать денежные займы отнесено к полномочиям Конгресса на основе положения Конституции о том, что он вправе «занимать деньги в кредит Соединенных Штатов». Первоначально это положение подразумевало право Конгресса занимать без указания кредитора. Фактически Конгресс может занимать деньги как у иностранных кредиторов, так и у населения США.

¹ Иванов Ю.А. Конгресс США и внешняя политика. - М., 2010.- С.45-50.

Конгресс занимает деньги, санкционируя продажу ценных правительственных бумаг (облигаций, казначейских билетов и т.п.)¹.

На основе положения, уполномочивающего Конгресс «чеканить монету, регулировать ценность оной и ценность иностранной монеты», высший государственный орган США получил право ввести в стране единообразную денежную систему, выпускать в обращение бумажные и металлические денежные знаки, платежные средства одинакового вида одинаковой ценности, устанавливать курс иностранной валюты в долларах. В ряде решений Верховного суда полномочия Конгресса в сфере денежного обращения получили весьма широкое толкование. Так, Конгресс может выдавать разрешения на учреждение банков, уполномочивать их выпускать в обращение ценные бумаги, запрещать обращение тех ценных бумаг, которые были выпущены без его санкции; он может вводить «запретительные налоги» на циркуляцию ценных бумаг, выпущенных банками штатов или муниципальными органами, или предписывать сдачу золотых монет в обмен на платежные средства, не подлежащие обмену на золото. Конгресс вправе «предусматривать меры наказания за подделку ценных бумаг и находящейся в обращении монеты».

Регулирование торговли также является важным полномочием Конгресса. Полномочия регулировать торговлю состоит в том, чтобы «предписывать правила, с помощью которых торговля должна управляться; это полномочие, как и все другие, предоставленные Конгрессу, совершенно само по себе, может осуществляться до крайних пределов и не знает ограничений иных, чем те, которые предписаны Конституцией».

В этом суждении содержится весьма важная мысль: Конгресс обладает перечисленными в Конституции, то есть ограниченными полномочиями, что присуще любому федеративному государству, но в отношении этих полномочий его власть законодательствовать, то есть регулировать в данном случае внешнюю и междуштатную торговлю, не ограничена ничем, кроме самой Конституцией. К правовому регулированию междуштатной

¹ Лапшина И.К. Разделенное правление в политической истории США второй половины XX века (вопросы внутренней политики): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. - М., 2009.

торговли Конгрессом относится практически все, что касается американской экономики, за исключением некоторых второстепенных вопросов, оставляемых на усмотрение штатов.

Что касается права Конгресса регулировать торговлю с индейскими племенами, то оно считается в США основой широкой и исключительной власти федерального правительства устанавливать юридический статус индейцев, их племен, закрепленных за ними земель, организацию резерваций и т.д.

Конституция США наделяет Конгресс правом «создавать почтовые службы и почтовые пути». Это означает, что почтовое обслуживание населения и организация почтовых коммуникаций отнесены к ведению федерального правительства. Тайна переписки и неприкосновенность почтовых отправлений прямо не упомянуты в Конституции, но подразумеваются поправкой IV. Конгресс не может осуществлять свой контроль над почтовыми отправлениями с целью реализации требования, которое лежит за пределами его конституционной епархии.

Патентное и авторское право является чрезвычайно сложным и объемным сводом норм законов и судебных прецедентов. В его основе лежит положение ч.8 раздела 8, устанавливающее, что Конгресс уполномочен закреплять «на определенный срок за авторами и изобретателями исключительные права на открытие и сочинения». Это полномочие предоставляется Конгрессу с целью оградить права авторов и изобретателей и «содействовать развитию науки и полезных ремесел». Последнее условие, предписанное Конституцией, реализуется в требованиях «новизны», (применительно к изобретениям и открытиям) и «оригинальности» (применительно к произведениям литературы и искусства), сформулированных законом и судебными решениями. Конгресс вправе фиксировать в законе сроки действия патентов и авторского права, а также продлевать их.

Конституция США весьма скупо очертила организацию федеральных судов их компетенцию. Понятие «судебная власть» вообще не раскрыты в тексте Основного закона, а вопросы организации федеральной судебной системы оставлены полностью на усмотрение законодателей. Конгресс волен создавать любые нижестоящие (по отношению к Верховному суду США) федераль-

ные судебные органы как в силу раздела 1 ст.3, так и в силу раздела 8 ст.1.

Заключительная, 18-я часть раздела 8 ст.1. Конституции закрепляет за Конгрессом право «издавать все законы, каковые будут необходимы и уместны» для реализации полномочий Конгресса и всего правительства. Данное предписание в конституционной теории именуют обычно «клаузулой о необходимом и уместном».

Строго говоря. Конституция не уполномочивает Конгресс принимать любые законы, которые он счел бы «необходимыми и уместными» вообще, но только также, которые «необходимы и уместны» для реализации перечисленных в разделе 8 ст.1 полномочий (либо полномочий исполнительной, либо судебной «ветвей» власти). Однако в силу того обстоятельства, что перечисленные полномочия сами по себе сформулированы Конституцией общим образом и во многих отношениях, не определены, «клаузула о необходимом и уместном» стала юридическим базисом для расширения полномочий Конгресса и вообще всего федерального правительства, включая суды и органы исполнительной власти. Данной клаузуле отведено особое место в американском конституционном праве и практикой деятельности высших органов государственной власти США, поскольку понятие «необходимое» и «уместное» настолько широки, что они позволяют как Конгрессу, так и судам зачастую произвольно, но по мере политической надобности толковать и расширять полномочия государства. Заключительная часть раздела 8 ст.1. тем самым придает гибкость конституционным предписаниям относительно полномочий правительства, позволяет приспособливать их к меняющимся потребностям государственной, общественной и экономической жизни нации. Именно поэтому комментируемое положение в теории конституционного права США называют также «эластичной», «содействующей» клаузулой. Это положение не только позволило значительно расширить границы компетенции Конгресса, но и в нарушение конвенционных предписаний о том, что «делегированное не может быть делегировано», разрешило Конгрессу делегировать часть своих полномочий другим «ветвям» власти - исполнительной и судебной. Верховный суд США, например, уполномочен издавать правила производства в феде-

ральных судах; правительственные ведомства могут принимать в сфере своей компетенции административные акты, имеющие силу закона, хотя комментируемая клаузула противоречит строго конституционной теории «ограниченных», перечисленных полномочий Конгресс

Сакаватова У.М.

*Студентка 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Магомедов М.Б.

*Д.и.н., профессор кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Насрудинов Н.Б.

*Ст. преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПОНЯТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

Сегодня практически ни одно государство не может обойтись без этого института демократии, тысячекратно оправдавшего себя в мировой политической истории. Выборы, в зависимости от конкретного соотношения политических и классовых сил в государстве, политического режима, уровня политико-правовой культуры и состояния демократических традиций в обществе, могут играть и роль орудия в борьбе за власть господствующего класса (или блока политических сил). Но во многих случаях этот институт представляет собой выражение демократизма в государстве и обществе. Путем выборных процедур формируются представительные органы государственной власти и местного самоуправления, избираются должностные лица в государстве и регионах.

Надо сказать, что институту выборов, как в советский период, так и в современный, всегда придавалось исключительно важное политическое значение. Поэтому, полагаю необходимым вспомнить историю развития избирательного права в России, чтобы понять реалии сегодняшнего дня.

Российское избирательное право имеет свою историю, которая включает в себя дореволюционное, советское и современное избирательное право¹.

В России выборы приобрели особую политическую значимость в начале XX века, когда широким кругам населения было предоставлено право принимать участие в формировании представительного высшего органа – Государственной Думы, учреждение которого было провозглашено в ходе революции 1905-1907гг.

Избирательное право этого периода характеризуется тщательным подбором круга избирателей. Положение о выборах в Государственную Думу от 3 июня 1907 года предусматривало категории населения, которые лишались избирательных прав – женщины, молодежь до 25 лет, студенчество, военнослужащие. Не могли участвовать в выборах и кочевые народы. Значительные ограничения избирательных прав предусматривались для национальных меньшинств: в законе указывалось, что Государственная Дума должна быть «русской по духу»².

По оценке Н.И.Лазаревского и других ученых – государствоведов, современников избирательной системы Российской империи, «законодательство о выборах необыкновенно сложно. Это, быть может, самая запутанная и несовершенная система выборов, которая когда-либо существовала». По мнению Н.И.Лазаревского, это существенный ее недостаток, поскольку чем сложнее избирательная система, тем больше возможностей для всякого рода ошибок и подлогов³.

Конституция РСФСР 1918 года, принятая после Октябрьской революции 1917г., провозгласила совершенно иные принципы избирательного права. Активным и пассивным избирательным правом были наделены граждане РСФСР обоего пола, достигшие ко дню выборов 18 лет, независимо от вероисповедания, национальности, оседлости, если они добывали средства к жизни

¹Колюшин Е.И. Конституционное право России. – М.: Изд-во МГУ, 2013. – С. 143.

²Государственная Дума в России в документах и материалах. – М., 2007. – С. 273.

³Лазаревский Н.И. Русское государственное право. – Т.1. – СПб., 1912. – С. 462. (Репринтное издание. – СПб., 2010.).

производительным и общественно полезным или занимались домашним хозяйством, обеспечивающим возможность производительного труда. Следует отметить, что по Конституции 1918 года избирательными правами обладали не только советские граждане, но и иностранцы, проживающие на территории России и принадлежащие к рабочему классу или крестьянству.

Конституция СССР 1936 года существенно изменила избирательную систему. Впервые в истории советских конституций, содержала отдельную главу «Избирательная система». Выборы производились на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. На основании Конституции Президиум ЦИК СССР принял постановление о прекращении производства дел о лишении избирательных прав граждан СССР по мотивам социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности. С вступлением в силу Конституции СССР (1936) произошли изменения в процедуре проведения выборов: многостепенные выборы вышестоящих звеньев представительных органов власти были заменены прямыми.

В целом для избирательного права советского периода характерны следующие особенности: Конституцией были детально регламентированы не только принципы избирательной системы, но и порядок проведения выборов как на федеральном, так и на республиканском и местном уровнях. Эффективность выборов была достаточно высока, однако в то же время избирательная кампания проходила, как правило, формально, а итоги выборов зачастую были заранее предрешены¹.

Новый этап в развитии российского избирательного законодательства наступил в связи с прекращением деятельности Верховного Совета и Съезда народных депутатов (согласно Указу Президента от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ»²), когда события 3-4 октября 1993 года выявили необходимость в короткий срок провести досроч-

¹Конституционное право // Отв. ред. А.Е.Козлов. – М.: Изд-во БЭК, 2013. – С. 266.

²Указ Президента от 21 сентября 1993 года № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в РФ» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 2013. - № 39. – Ст. 3597.

ные выборы в новый законодательный орган страны – Федеральное Собрание. Правовое регулирование порядка проведения этих выборов имело много новых особенностей для нашего законодательства (например, избрание депутатов нижней палаты Федерального Собрания на основе сочетания мажоритарной и пропорциональной систем, выдвижение кандидатов избирательными объединениями по общефедеральным спискам и т.д.). Таким образом, после принятия в 1993 году Конституции РФ избирательное законодательство динамично развивается¹, что свидетельствует о растущем значении выборов как для государства, так и для общества. Развитие избирательного законодательства происходит в нескольких направлениях: увеличивается общее количество законодательных актов о выборах, существенно расширяется объем правового регулирования различных аспектов проведения выборов.

Избирательное право демократически развитых государств как правовая категория – это «институт публичного права, представляющий собой систему правовых норм, сформулированных в законодательных и иных нормативных правовых актах (источниках права, которые регулируют общественные отношения, деятельность (принципы и правила поведения) субъектов, устанавливают их права и обязанности в сфере осуществления народовластия – выборов в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления».

В юридической литературе избирательное право традиционно определяется как «подотраслью конституционного права». Являясь совокупностью конституционно-правовых норм, избирательное право образует важную составную часть конституционного права Российской Федерации, один из наиболее значимых его подотраслей и регулирует такие общественные отношения, которые складываются, например, при выборах Президента Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов власти Федерации и ее субъектов, а также при вы-

¹Алахичева Л.Г. Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 9-14.

борах в исполнительные органы власти и органы местного самоуправления¹.

Для раскрытия содержания избирательного права и механизма его применения необходимо, прежде всего, отметить, что выборы представляют собой растянутую во времени избирательную кампанию, совокупность этапов избирательных действий и процедур, регламентированных законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Содержание избирательного права – это облеченные государством в форму правовых норм принципы, положения и гарантии, согласно которым проводятся выборы, осуществляются действия и принимаются решения гражданами, политическими партиями, избирательными комиссиями, другими органами, наделенными полномочиями по подготовке и проведению выборов, иными субъектами правоотношений на различных этапах избирательной кампании.

В содержание избирательного права включаются также положения, регламентирующие этапы, порядок, правила и процедуры осуществления избирательных действий и принятия компетентными органами решений: по регистрации или учету избирателей, составлению списков избирателей, образованию избирательных округов, избирательных участков, выдвижению и регистрации кандидатов, предвыборной агитации, проведению голосования и подведению его итогов. Наконец, содержание избирательного права составляют положения, предусматривающие ответственность лиц, нарушающих нормы избирательного права, и восстановление субъективных избирательных прав тех или иных участников выборов (кандидатов, политических партий, избирателей и др.).

Следует отметить то, что избирательное право имеет два основных значения. Во-первых, под избирательным правом понимается подотрасль конституционного права, которая образует совокупность правовых норм, регулирующих выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления (позитивное избирательное право). Во-вторых, избирательное право

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М., 2013. – С.312.

есть субъективная возможность гражданина избирать (активное избирательное право) и быть избранным (пассивное избирательное право) в органы государственной власти и местного самоуправления.

Исходя из позиций субъективного избирательного права, различают активное и пассивное избирательное право¹. Активное избирательное право – прямое или косвенное право граждан обладать, при достижении установленного законом возраста, решающим голосом в избрании органов государственной власти (депутатов парламентов, главы государства), органов местного самоуправления (муниципалитетов, мэрии) или принимать участие в отзыве членов и руководителей выборных органов. Это право реализуется путем участия гражданина в голосовании на выборах или во время кампании по отзыву избранного лица.

Пассивное избирательное право – право граждан быть избранными в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления. В отличие от активного избирательного права оно реализуется, прежде всего, самим кандидатом при поддержке гораздо меньшего числа граждан, но и по более сложной процедуре, и может заканчиваться избранием кандидата. Для этого в определенной законом последовательности проводится целый ряд действий, как самим гражданином, так и другими участниками избирательного процесса – начиная с выдвижения и регистрации гражданина в качестве кандидата до проведения предвыборной агитации, подсчета голосов и установления результатов выборов. Реализация гражданином пассивного избирательного права зависит не только и не столько от данного лица, сколько от волеизъявления других субъектов избирательной кампании. Избрание выдвинутого в качестве кандидата гражданина возможно лишь при непосредственной и достаточной поддержке его со стороны политических партий и избирателей на различных этапах избирательной кампании, кроме того, необходимо, чтобы за него проголосовало не менее установленного в законе числа избирателей.

¹ Иванченко А.В. Избирательное право и избирательный процесс в РФ. – М., 2013. – С.31.

Свои субъективные избирательные права граждане приобретают по достижении определенного возраста. При этом законодательными актами могут устанавливаться различные основания для приобретения активного и пассивного избирательного права.

Таким образом, с одной стороны, избирательное право регулирует публично-правовые отношения, представляет собой систему правовых норм и как подотрасль конституционного права является неотъемлемой частью избирательной системы, а с другой стороны, избирательное право представляет собой субъективную возможность гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления.

Сакаватова У.М.

*Студентка 5 курса юридического факультета
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Магомедов М.Б.

*Д.и.н., профессор кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

Насрудинов Н.Б.

*Ст. преп. кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

ПАРЛАМЕНТ - ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ) ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Принято говорить, что парламент выполняет законодательные функции в силу своего народно-представительного выборного характера. Первостепенную важность он приобрел благодаря своей народно-демократической легитимации и функции, определяющей исполнительную власть. В этом утверждении, касающемся народного представительства, которое в сжатом виде представляет собой догмат современной парламентской демократии, не найдется, пожалуй, ни одного элемента, который не имел бы слабых мест или не нуждался в уточнении. Как ни странно, сам парламент как институт конституционализма отчасти пред-

ставляет собой институт ограничения народной воли, народного участия, а отчасти - сам нуждается в ограничении.

Согласно демократической организации власти, каждый человек равноправен и независим, следовательно, только сами люди могут принимать решения в отношении собственной судьбы.

Народный суверенитет и демократия требуют, чтобы воля граждан зримо отражалась в их делах и руководила государством непосредственно. Этот постулат держится поразительно твердо и упорно, хотя нет никакой уверенности в том, что люди непременно желают своего постоянного участия в управлении государством. Технические возможности ставят препоны на пути формирования всеобщей воли, трансформация всеобщей воли в волю большинства «размывает» содержание народной воли. С другой стороны, конституционализм буквально сотрясается от непосредственного проявления народного суверенитета, его магматического извержения.

В этом месте на сцену выходит и в союзе с конституционализмом - парламентская система, которая выставляет посредников между народом и выражением его воли. Поскольку государство действует на основе законов, достаточно управлять им с помощью законов. Для осуществления всеобщей воли достаточно взять в свои руки законодательство.

Английский парламент, идеал пророков конституционализма XVIII в., показал себя как всемогущий или во всяком случае привилегированный орган власти. Дж. Локк, подытоживая опыт английской революции, на несколько поколений опережая общее признание догмата о всесии народной воли, утверждал, что государственная власть происходит от народа. Народ уступает власть государству через посредство договора, в котором передает власть также и указанным в договоре органам. Однако, по Локку, «в руках людей все еще остается верховная власть, чтобы устранить или изменить законодательный орган, если они считают, что этот последний не оправдал их доверия»¹.

¹Конституционное право России [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»/ В.О. Лучин [и др.]. - Электрон.текстовые данные. - Москва: ЮНИ-

Законодательный орган XVIII в., который уходил своими корнями в средние века и формировался из лиц, в него «делегированных», был в состоянии приспособиться к требованиям демократии и демократической избирательной системы. Такое «приспособление» позволяло политической системе избежать опасности прямого народного волеизъявления и народного правления. Для достижения конституционных целей была произведена и другая хирургическая операция. Ранее народ, в принципе, уступал по договору свою власть государству; однако в рамках парламентского представительства он осуществляет ее сам. Если учредитель конституции не хочет, чтобы народ, будь он даже источником всякой власти, возвысился над всем и вся и именем конституции осуществлял тиранию масс, страшнейшую из всех видов тирании, то легислатура не может оставаться "верховным" органом. Этот принцип как само собой разумеющийся следовал уже из разделения ветвей власти, но в тени народовластия успокоительным решением представлялось лишь разделение равноправных ветвей власти.

Парламент с его избранными членами может представлять все многообразие общества; между представителями этого общества происходят дискуссии и обмен мнениями, в результате чего может сложиться общая воля в виде не какой-то готовой суммы слагаемых, а некоего решения, формирующегося, приемлемого для всех. В соответствии с этим парламент первоначально считался виртуальным воплощением общества.

Итак, парламент как законодательный орган в состоянии ограничить демократическую власть большинства, желаемую конституционно, по той причине, что он воплощает представительное правление, представительную, т.е. не непосредственную, демократию. Однако для того чтобы парламент мог дистанцироваться от большинства граждан, он должен перестать быть виртуальным представителем избирателей. Это обеспечивается свободным депутатским мандатом.

Связанный (императивный) мандат считался типично феодальным, средневековым явлением. И когда французские сослов-

ные депутаты, располагавшие связанными мандатами, полные амбиций, в 1789г. превратили сословный парламент в учредительное Национальное собрание, они первым делом освободились от наказов делегировавших их провинций. Возможно, поэтому идеи суверенитета нации имели столь большой успех: тот, кто представляет всю нацию, независим от отдельного избирателя¹.

В отличие от частного представительства и поручительства по частному праву депутат парламента не связан волей своих избирателей, подобным же образом и заявления, а также Голосования депутата не связывают его избирателей.

Нельзя забывать, что XIX в. еще не знал партийных списков, были лишь избиратели и их представители, отождествляемые с избирательными округами, т.е. теоретически наказ, полученный от избирателей округа, вполне мог быть правильно истолкован. Хотя депутат и избирается своими избирателями, но его мандат не имеет императивного характера, поскольку он представляет весь народ, или нацию. И в таком качестве, в интересах каких толстосумов выступает он после выборов - этот вопрос уже не очень занимал авторов конституций. Несовместимость, не нарушающая равновесия ветвей власти, представляет собой «личное дело» сообщества депутатов.

С 1789 г. этот логический скачок никого не смущал, поскольку уже в 1789 г. было очевидно, что императивный мандат парализовал бы политическую систему. В тексте Декларации прав человека и гражданина 1789 г. еще чувствуется некоторая неуверенность, однако изобретение аббата Сьейеса, гениальное и одновременно жуткое по своим последствиям, делает субъектом суверенитета народ: «Источник суверенитета зиждется, по существу, в нации» (ст. 3). Декларация преподносит еще в качестве совершенно равноценных непосредственное и представительное законодательство (ст. 6), но уже французская Конституция 1791 г. почти исключает непосредственную демократию: «Народ, который является единственным источником всякой власти, может

¹Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов. - 17-е изд., перераб. и доп. - М.: Юстицинформ, 2013. - 520 с.

осуществлять эту власть только путем представительства, а депутаты Национального собрания как представители всего народа не могут получать инструкции»¹.

«Изначально», т.е. в ранних либеральных конституциях конца XVIII столетия, когда народное представительство еще не было приручено, а низшие сословия не считались приемлемой силой в процессе принятия политических решений, парламенты представительных демократий даже теоретически не стремились представлять народ. Что же придавало парламентским решениям легитимность в глазах либеральных сторонников конституционализма? Как было возможно оправдать эту систему по сравнению с демократическим «республиканизмом», согласно которому конституционные структуры, не признающие института отзыва депутатов, представляют собой всего лишь заблуждение? Например, по Конституции Пенсильвании 1776 г. (ст. 11) представителя в любой момент можно было отозвать - к тому же без всякого обоснования.

Теория парламентского представительного правления строилась на избирательной системе начала XIX столетия. Теория предполагала, что избиратели, оттого что их не слишком много, имеют возможность лучше познакомиться со своими кандидатами. Наказов кандидатам давать нельзя, зато известны их принципы и программы. На этой основе уже можно выбирать кандидатов, и поскольку с расширением гласности становится легче узнавать, кто и что свершил в парламенте, то на следующих выборах, с учетом выполненных депутатом старых и данных новых обещаний, облегчается принятие трезвых решений.

Основой оценки являются интеллектуальные достижения конкретных депутатов, признанные коллегами по парламенту, а также общественным мнением, избирателями.

В отличие от народно-представительной легитимации, радикального «республиканизма», и без того приобретшего сомнительную славу из-за опасности безграничного народного суверенитета, либеральные мыслители XIX в. видели преимущество парламентской системы в парламентском процессе принятия ре-

¹ Лукницкий С. Об опыте работы правовых служб парламентов зарубежных стран // Российская юстиция. - 2017. - № 5. - С26.

шений, а не в том, что таким образом в решениях могут принимать участие лица, которых касаются эти решения, пусть даже путем представительства. В конечном счете, уже со времен Великой французской революции отрицали, что парламентское представительство является представительством избирателей в духе частного права.

Для обоснования парламентаризма и вообще существования всякого парламента, не легитимированного народной волей, их критики - Гизо, Токвиль и либеральные интерпретаторы (Милль) придумали для парламентаризма новую роль, антидемократическую или, по крайней мере, нейтральную с точки зрения демократии. Парламент - орган не воли (народной), а разума. Это дискуссионный форум, на нем осуществляется необходимое для принятия разумного решения общественное познание посредством парламентских дебатов, в результате которых депутаты оказываются ближе к истине. (Для этого необходимо и одно внешнее условие: свободная печать)¹.

Для парламентской представительской системы характерно:

- 1) всегдашние властители вынуждены сообща искать истину;
- 2) благодаря гласности эти поиски они должны осуществлять на глазах у граждан;
- 3) благодаря свободе печати граждане и сами принимают участие в поисках истины и могут довести результаты своих поисков до сведения власть имущих.

Гизо, еще до бытности его министром полагал, что "под представительной системой следует понимать парламентское представительство только разумных людей". Законодательный процесс - дело не слепой воли, а разума, поэтому либеральный парламентаризм должен быть антидемократичным.

Джон Стюарт Милль также считает парламент форумом, пригодным для политического обмена мнениями. Однако представительное правление, в отличие от антидемократичного Гизо, он расценивает как часть широкой общественной программы. Эта форма правления вписывается в общий духовный прогресс и оправдывает себя как лучшее средство этого прогресса. Люди

¹ Спиридонова И.В. Парламенты зарубежных стран. - М.: 2008. - С.21.

могут развиваться тогда, когда они, находясь на разнообразных постах, и сами принимают участие в управлении. Посредством представительного собрания осуществляется личное и национальное самоопределение.

Однако само по себе представительное правление, без конституционного сдерживания, опасно. Поскольку парламентаризм, в соответствии с демократическими принципами, означает тиранию большинства, то от него нужно защищаться. Дело в том, что господство большинства может привести к полному подчинению ему меньшинства и личности.

Милль видит в представительном правлении и другие изъяны.

Представительный парламент не может функционировать без постоянных услуг профессиональной администрации. Отсюда следует, что имеет место и угроза безграничной власти бюрократического государства. Бюрократия в конечном счете уничтожает личность, препятствуя раскрытию индивидуальных способностей, преследуя всякое отклонение от общепринятого. В этих условиях представительное правление может быть успешным лишь в том случае, если его осуществляют соответствующим образом подготовленные, развитые личности. Парламент - место познания через дискуссии, а иногда и место гражданских торгов, которые также не могут обойтись без рационализма. В парламенте фракции сдерживают друг друга, мнение меньшинства оказывает влияние на большинство, помогая преодолевать препятствия к познанию, порождаемые односторонностью, и уменьшать ошибки в решениях, проистекающие из этого. Разнообразие мнений благоприятно сказывается на парламентских решениях, даже если из-за этого порой не удастся или удастся лишь с опозданием найти правильное решение. Следовательно, почетное место за парламентом закрепляется благодаря возможности свободных дискуссий.

Авторитет парламентаризма постепенно падал из-за нестабильности многопартийной системы правления и постоянных кризисов правительства. Парламент выглядел дискуссионным клубом, неспособным к решениям.

Рационалистическое обоснование для восприятия парламента как дискуссионного клуба, а также теорию демократического

представительства стало все труднее увязывать с фактическим функционированием парламентов. Разница между парламентом как дискуссионным клубом и фактической парламентской деятельностью стала очевидной после того, как было признано всеобщее избирательное право и тем самым народное представительство. Однако всеобщее избирательное право привело одновременно к формированию партийной системы.

Это, параллельно с появлением пропорциональных выборов (в Бельгии в 1899 г., в Швеции в 1907 г.), преобразовало парламент в строгое соответствие с партийными принципами.

Партии в той или иной степени превратились в машины голосования. В зависимости от количества партий в парламенте партийная дисциплина могла действовать в направлении как дестабилизации, так и стабилизации. Там, где современная партийная система привела к прочному парламентскому большинству, сложилось демократически контролируемое партийное господство. Демократия заключается в том, что правительство, имеющее почти диктаторские полномочия, можно менять каждые четыре-пять лет. Шансы демократической партийной диктатуры особенно возрастают, когда не реализуется конституционный принцип разделения и ограничения власти, т.е. во всех системах вестминстерского типа. «Реальное изучение английской Конституции начинается с партий и после детального рассмотрения партий... ими же заканчивается». В известных пределах для Англии и по сей день характерен партийный Парламент, с той разницей, что несколько ослабили рамки переходящей от отца к сыну партийной лояльности, относящейся к уплате членских взносов и посещению собраний; по прихоти телевидения определяющим стало интеллектуальное манипулирование нового типа. Партии оказывают влияние не путем клубных или членских собраний, а посредством рекламы, они уже не прибегают к массовой организации, а стараются осуществлять манипуляцию вне организационных рамок, непосредственно.

Парламентская система утратила свой само собой разумеющийся конституционализм, который, как полагали, является ее интегральной частью.

Торги между представительными группами, следующими в фарватере партийной политики; не соответствовали не только

принципу дискуссионного форума, но и требованию эффективности на условиях традиционных положений регламента. В условиях партийной системы и пропорциональной представительной системы партийных списков вряд ли можно сохранить древний миф о парламентском суверенитете народа, т.е. принципиальный тезис о том, что депутаты и представляют нацию или народ. Наступил полный отрыв депутатов от тех, кого они представляли, по крайней мере, в традиционном смысле этого понятия. Не действовал уже и миф о представительстве неделимой нации, поскольку представитель, располагающий свободным мандатом, вынужден был послушно следовать воле своей партии, если хотел снова быть избранным. Есть в этом, конечно, и смягчающие обстоятельства. Значительность роли центрального партийного списка кандидатур зависит также и от избирательной системы. Если сохраняются индивидуальные избирательные округа или выдвижение кандидатов является делом местных партийных организаций, зависимость от партийного центра уменьшается. Парламентские группы представителей также не всегда зависят от партийного центра.

Какой смысл говорить о представительстве народа там, где депутат представляет партийный курс, где не дают заговорить даже его совести, в которой «нация» хоть как-то могла бы проявиться?

В совершенно пропорциональной избирательной системе по партийным спискам весь парламент вместе со своими депутатами может показаться пустой формальностью, ведь было бы достаточно, если бы голосовал лишь один депутат от каждой парламентской партии и его голос оценивался в соответствии со сложившимися в результате выборов соотношениями.

Если бы кто-нибудь вскоре после введения всеобщего избирательного права, скажем, в начале XX в., разобрался бы в том, что происходит в парламенте того или иного конституционного государства, обсуждавшиеся до сих пор ценности парламентаризма могли бы показаться ему малозначительными. Парламентские дискуссии утратили свое значение, публичное убеждение перенесено за пределы парламента. Те, кто выступает сегодня в парламенте, стараются убедить не депутатов, присутствующих на заседании. Парламентские залы заседаний, не считая часов голо-

сования, звенят пустотой. Политическое убеждение сменило желание заручиться поддержкой голосующей толпы. «Так как сейчас согласно закону уже может выступать каждый, поэтому, естественно, никто из этих выступающих не может говорить так, как руководитель партийного аппарата. Это загубило первоначальный смысл парламента, разрушило его первоначальную технику и превратило его в комедию». Если в парламенте еще ведутся дебаты по существу, они происходят не публично, а в комиссиях, куда перемещается фактическая работа.

Депутатов нельзя убедить ни в чем, поскольку депутат лишь дисциплинированный слуга партийного аппарата, необходимый для выборов и перевыборов. Исчезла зависимость от избирателей. В пропорциональной избирательной системе формально это подтверждается, потому что в этой системе в большинстве случаев нет индивидуальных избирательных округов, собственных избирателей ни у кого нет, они есть только у партийного списка.

Парламент как дискуссионный форум в эпоху массовой демократии казался абсурдом. Но и опирающаяся на партии демократия не оказалась привлекательной.

Недоволен был и человек улицы, хотя и считался уже голосующим и определяющим политику гражданином. С начала XX столетия он все более склонялся к мысли, что в парламенте не решается ни одной его реальной проблемы. Все эти дебаты показное представление. Бездеятельность вошла в привычку, нет сильного правительства, не готовятся необходимые законы. Отсутствует сила. От этих антипарламентарных настроений еще больше разгорался огонь марксистских и других радикальных социалистических и анархических движений среди сочувствующих им рабочих, мелкой буржуазии и интеллигенции. Парламентаризм расценивался как игра, спектакль господствующего класса. Правда, время от времени на поверхности появлялась идея захвата власти пролетариатом путем захвата парламентской власти. Но Ленин, действительно авторитет в этом отношении, при первом же удобном случае не только разогнал революционное Учредительное собрание, в котором большевики не получили должного большинства, но и учредил такую «представительную» систему, из которой полностью исключил парламентаризм.

Против парламентаризма, подверженного партийным влияниям и неспособного принимать решения из-за отсутствия необходимого большинства, выступали и другие тоталитарные силы. Среди них заслуживает упоминания так называемый децизионизм Карла Шмитта, подготовивший фашизм, по той причине, что он и сегодня привлекает всех тех, кто недоволен строем из-за мелочности, алчности и бездеятельности парламентов и депутатов.

Недовольство парламентом, главным образом в духе Шмитта, привело в нацистской Германии к упразднению парламента, а в фашистской Италии ему противопоставили корпоративную альтернативу. В корпоративной системе продолжает существовать законодательный орган, но сформирован он не по принципу народного представительства, а состоит из делегатов профессиональных групп, сословий. Профессиональные объединения большей частью сами диктуют законы. За этим решением, актуальным и по сей день, стоит та пугающая глупость, согласно которой тот, кто что-то делает, в этом деле и разбирается, более того, разбирается в нем лучше всех, а уж коль скоро он лучший знаток этого дела, ему и надо разрабатывать соответствующие законы. В саморегулировании будет осуществляться не отвлеченный профессионализм, а самые жесткие групповые интересы, замаскированные под пресловутую профессиональную «справедливость».

В качестве ответной реакции на антипарламентские авантюры диктатур правовые государства после 1945 г. повсюду стали возвращаться к идее парламента как законодательного органа, основанного на общем представительстве, однако таким образом, что стремились уменьшить прежнюю разрозненность и бессилие парламента, рационализировать его.

Юсупова М.К.

Студентка 3-го курса, 2 группы, ДБО.

Гаджиева А.А.

*К.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин
филиала ДГУ в г. Хасавюрте*

МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

Терроризм в любых проявлениях, со своим масштабом и интенсивностью, со своей бесчеловечностью и жестокостью относится к группе самых опасных преступлений против ОБ и ОП. Он превратился в один из острейших вопросов высокой значимости, а прогнозы деятелей науки правоведения по поводу последующего развития терроризма нельзя назвать утешительными.

Последствия террористической деятельности чреваты массовыми человеческими жертвами, разрушением духовных, материальных, культурных ценностей, которые были накоплены веками человеческого существования. Она рождает неприязнь и вражду между социальными и этническими слоями. Террористические акты повлекли за собой необходимость создания системы борьбы с терроризмом на международном уровне. Для большого количества людей, групп, организаций, терроризм является основным средством решения назревших проблем и вопросов: политического, религиозного, национального характера. Он причисляется к тем видам насилия над человеком, жертвами которого рискуют стать ни в чем не повинные, любой индивид, тот, кто не участвует и, в перспективе, не собирается участвовать в конфликте сторон.

Довольно активное распространение терроризма в РФ, и в странах Союза Независимых Государств в большей степени связано с молниеносным распространением девиантных форм объединений граждан, появлением их в сфере легальных, полулегальных и нелегальных структурах предпринимательства. Этому вопросу посвящено множество исследований как российских, так и зарубежных правоведов, в особенности их количество увеличилось за последние годы.

Существует система средств противодействия террористической деятельности, которая создана и реализуется государством. В данной статье развернуто регламентированы меры борьбы с финансированием терроризма.

На наш взгляд, финансирование терроризма не менее опасное деяние, чем подготовка террористического акта. Финансирования - это способствование осуществлению, ни как иначе. Нередко финансирование сопряжено с организацией ТА, по моему же мнению, лицо, финансирующее терроризм неизбежно является его организатором.

Преступления террористической направленности – это особо опасные деяния, так как преступник посягает на все общество в целом, и одновременно, на каждую жертву в отдельности. В глобальном смысле, это преступления против человечества, мира и справедливости.

Центральные направления борьбы с терроризмом в уголовном праве РФ. Давая оценку сложившейся на данный момент международной политической ситуации, видится, что проблема терроризма набирает всё большую актуальность не только в общемировом масштабе, но и применимо к российской действительности. Статистические данные, исследованные в работе, свидетельствуют о росте числа террористических актов, связанном, прежде всего, с деятельностью ряда международных террористических организаций. В этой связи, общепризнанным следует признать мнение о необходимости внедрения в поле правовой регламентации наиболее эффективных и правомерных механизмов, направленных на борьбу с терроризмом. В работе автор приходит к выводу о том, что наибольший потенциал в указанной сфере может быть раскрыт путем реформирования ряда уголовно-правовых норм и институтов.

Группа преступлений террористической направленности выделяется законодателем в одну из наиболее опасных форм преступного посягательства. Это обусловлено тем, что подобные преступления направлены на подрыв нормального функционирования органов власти и управления, устрашение населения, появление у него страха и паники. Повышенная общественная опасность террористических преступлений обосновывается тем, что

используются ужасные средства для достижения конечного результата деяния.

По нашему мнению, в правоприменительной практике большое значение имеет связь террористических преступлений с коррупцией. Последняя играет большую роль в способствовании терроризму.

В своем исследовании автор приходит к выводу о необходимости постоянного совершенствования уголовно-правовых норм в сфере выявления, пресечения и предупреждения актов терроризма. Расширение и конкретизация мер должна затрагивать, прежде всего, положения Уголовного кодекса РФ, поскольку он является единственным источником уголовного законодательства, а специальный закон «О противодействии терроризму» не является актом прямого действия и требует соблюдения условий его использования в законодательной технике. В работе автором приводится собственное видение основных путей модернизации уголовного законодательства по вопросу борьбы с терроризмом.

Характеристика личности, причастной к финансированию терроризма, и меры противодействия финансированию терроризма. Терроризм – это один из вариантов тактики политической борьбы, для оказания давления на различные субъекты международной деятельности, прежде всего на власти того или иного государства, связанный с применением идейно мотивированного насилия. Данное преступление является самым губительным и представляет собой одну из самых опасных угроз человечеству, особенно в XXI веке. Терроризм подрывает власть и разрушает политическую систему государства.

В последние годы по всему миру отмечается общее увеличение количества жертв терактов. Так, в первые семь месяцев 2016 г. на территории Европейского союза в терактах погибли 143 человека. И уже зимой 2017 года было зафиксировано 4 громких террористических акта, без жертв не обошлось, было убито 239 человек, ранено – 450 человек. Исходя из этого, актуально определить меры противодействия финансированию терроризма с целью пресечения преступлений, поскольку это является одной из важнейших составляющих столь жестокого процесса. Также, для более эффективной борьбы с террористической

деятельностью в современных условиях, актуально изучение личности преступников, причастных к финансированию терроризма.

На сегодняшний день практически все страны стремятся к созданию эффективного механизма противодействия финансированию терроризма, разрабатывают различные системы реагирования на террористические угрозы, а также комплекса мер, направленных на предотвращение терактов.

Для совершения террористических актов существует три источника снабжения материальными средствами и три составные части. Оказание финансовой помощи странами, является традиционным источником поддержки для террористов. Чаще всего, эти страны используют террористов, в качестве инструментов для достижения собственных целей.

Спонсирование терроризма частными лицами путем разного рода посредничества является более важным источником. Большое количество финансово обеспеченных лиц, причастных к террористической деятельности, готовы жертвовать огромные суммы на организацию террористических актов, но при этом не проявляют никакого желания самим участвовать в боевых действиях. Зачастую, такой источник подпитывает националистические, а также религиозные террористические группировки.

Однако, современная террористическая деятельность в меньшей мере нуждается во внешней финансовой помощи и все чаще прибегает к самоснабжению. Так террористические организации привлекаются к участию в криминальные промыслы, такие как: занятие наркобизнесом, нелегальной миграцией, контрабандой ценных ископаемых и так далее.

Каждый террористический акт преследует разные цели, но при этом всегда приводит к тяжким последствиям. Несмотря на разнородность терактов, можно составить общий портрет личности преступника, причастного к финансированию терроризма.

Наличие определенного уровня достатка, как правило, выше среднего, является главной характерной чертой преступника в сфере финансирования терроризма. Также личность обладает следующими качествами: самоуверенность, высокий социальный статус, прагматизм, социальные связи в различных сферах деятельности, ориентация на достижение успеха.

В большинстве случаев обеспечением террористической деятельности, занимаются мужчины, их средний возраст составляет 37 лет. Важно учитывать семейное положение личности преступника: у мужчин прослеживается наличие семьи в 82% случаев, у женщины – менее, чем в 52%. Этот показатель свидетельствует о том, что мужчины способны на данное преступление независимо от семейного положения. Лица, совершающие преступление, преимущественно являются городскими жителями, ранее не судимыми, зачастую, занимающие руководящие должности, что является отдельным видом уголовных преступлений.

Таким образом, по делам финансирования терроризма, как правило, привлекались руководители крупных предприятий, а также бухгалтера, менеджеры и так далее.

Согласно Федеральному закону от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 28.12.2-016) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», для противодействия финансированию терроризма применяются следующие меры:

- ✓ организовывать и осуществлять внутренний контроль;
- ✓ осуществлять обязательный контроль;
- ✓ вводить запреты на информирование клиентов и иных лиц о принимаемых мерах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- ✓ иные меры, регламентированные и прописанные в федеральных законах.

Также, межведомственный координационный орган определяет достаточность оснований для подозрений в причастности физических лиц, либо организаций к террористической деятельности. При наличии достаточных оснований подозревать причастность организации или физического лица к террористической деятельности, но при отсутствии оснований, предусмотренных пунктом 2.1 статьи 6 настоящего Федерального закона, межведомственным координационным органом, может быть принято решение о замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества указанных организаций или физического лица. В случае принятия решения о замораживании денежных средств или иного имущества лиц, подозреваемых в причастности к фи-

нансированию террористической деятельности, уполномоченный орган незамедлительно размещает указанное решение в сети Интернет на официальном сайте в целях обеспечения принятия мер организациями, осуществляющими операции с денежными средствами или иным имуществом.

Решение о замораживании (блокировании) денежных средств или иного имущества может быть обжаловано данными организациями, либо физическим лицом в судебном порядке. Стоит отметить, что противодействие финансированию терроризма будет более эффективным при взаимном сотрудничестве всех стран. Опыт зарубежных стран в этом вопросе, достаточно успешен по сравнению с Россией.

Уголовная ответственность за финансирование терроризма по УК РФ. За период 2015-2018 годы в РФ наблюдается активный рост преступлений террористического характера. Если ещё в 2015 году было зарегистрировано не более 700 таких преступлений, то в 2017 их количество увеличилось почти в 2 раза (1127), в 2018 уже превысило 1500 случаев(1531), а в 2016 году зарегистрировали уже 2214 преступлений.

Определение терроризма дается в Федеральном законе от 06.03.2006 г. №35-ФЗ «О противодействии терроризму» (далее – ФЗ «О противодействии терроризму»): терроризмом считается идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения (или) иными формами противоправных насильственных действий.

Группа преступлений террористической направленности выделяется законодателем в одну из самых опасных форм преступного посягательства. Это объясняется тем, что данные преступления имеют своей основной целью подрыв нормального функционирования органов власти и управления, устрашение населения, появление у него страха и паники. Повышенная общественная опасность террористических преступлений обусловлена тем, что террористы используют ужасные средства для достижения конечного результата своего преступного деяния.

Борьба с терроризмом требует научно-практического осмысления следующих актуальных проблем:

- ✓ Что такое финансирование терроризма и как противодействовать ему уголовно-правовыми методами;
- ✓ Как соотносятся Уголовный кодекс РФ и специальный закон «О противодействии терроризму»;
- ✓ Какова связь терроризма с коррупцией;
- ✓ Отсутствие активных действий населения в предупреждении терроризма;
- ✓ Правовые проблемы профилактики терроризма.

Разумеется, это не весь перечень важных вопросов, рассматриваемых в контексте борьбы с терроризмом, но его можно считать наиболее развернутым и актуальным.

Финансирование террористического акта наряду с организацией, планированием, подготовкой и его реализацией входит в понятие террористической деятельности на основании ст. 3 ФЗ «О противодействии терроризму». Однако определение этого понятия содержится в другом законе – "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" от 07.08.2001 №115-ФЗ (далее – Закон №115-ФЗ), который определяет его как предоставление или сбор средств либо оказание финансовых услуг с осознанием того, что они предназначены для финансирования организации, подготовки и совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 205.3, 205.4, 205.5, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации, либо для обеспечения организованной группы, незаконного вооруженного формирования или преступного сообщества (преступной организации), созданных или создаваемых для совершения хотя бы одного из указанных преступлений.

Заслуживает внимания квалификация финансирования терроризма, выражающегося в финансовом обеспечении деятельности незаконного вооруженного формирования, созданного или создаваемого для совершения преступлений террористической направленности. Во-первых, этот вид преступной деятельности определен в УК РФ как форма содействия террористической деятельности, соответственно, квалифицировать такие действия следует по ст. 205.1 УК РФ. Во-вторых, в ч.1 ст. 208 УК РФ финансирование незаконного вооруженного формирования рассматривается как

действия по организации такого формирования, следовательно, квалифицировать их необходимо по данной статье.

По объему охватываемых явлений норма, предусмотренная ст. 208 УК РФ является общей, а предусмотренная ст. 205.1 УК РФ – специальной. По правилам преодоления конкуренции общей и специальной норм при квалификации следует отдавать предпочтение специальной норме, т.е. квалифицировать содеянное по ст. 205.1 УК РФ.

В этой связи нелогичным кажется разъяснение Пленума Верховного Суда РФ, данное в Постановлении «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» от 9 февраля 2012 г. № 1 п.26: «когда лицо содействует террористической деятельности путем финансирования незаконного вооруженного формирования, его действия охватываются частью 1 статьи 208 УК РФ и дополнительной квалификации по части 1 статьи 205.1 УК РФ как финансирование терроризма не требуется». Видится, что Пленум ВС РФ рассматривает преступление, предусмотренное ст. 208 УК РФ как частный случай содействия терроризму. Иначе, как ещё-объяснить разницу в санкции по этим статьям: ч.1 ст. 205.1 УК РФ предусматривает лишение свободы на срок от пяти до десяти лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей либо в размере заработной платы или иного дохода, осужденного за период до трех лет либо без такового, а наказание по ч.1 ст. 208 УК РФ - лишение свободы на срок от десяти до двадцати лет с ограничением свободы на срок от одного года до двух лет.

В связи с этим, видится три подхода в решении данной проблемы:

1. Не внося изменений в УК РФ, внести корректировки в ППВС РФ от 9 февраля 2012 г. №1 и квалифицировать финансирование незаконного вооруженного формирования, созданного или создаваемого для совершения хотя бы одного из указанных в ст. 205.1 УК РФ преступлений как содействие террористической деятельности.

2. Исключить из ч.1 ст. 208 УК РФ указание на финансирование незаконного вооруженного формирования как разновидность действий по его организации и квалифицировать подобные действия как участие в незаконном вооруженном формировании –

по ч.2 ст. 208 УК РФ, или как содействие террористической деятельности по ст. 205.1 УК РФ, если незаконное вооруженное формирование создается для преступлений террористической направленности.

3. Исключить незаконное вооруженное формирование из п.1 примечания к ст. 205.1 УК РФ, содержащего определение финансирования терроризма и квалифицировать финансирование незаконного вооруженного формирования как вид организации незаконного вооруженного формирования (ч. 1 ст.208 УК РФ).

На наш взгляд, третий подход наиболее точно отражает потребности противодействия финансированию терроризма, к тому же и Пленум Верховного Суда РФ, и санкция ст. 208 УК РФ подтверждают это.

Террористическая деятельность – одно из самых разрушительных для государства, общества и человечества в целом, проявлений преступности. Она негативно отражается на других структурных элементах преступности, способствует их развитию и стимулирует рост их числа. Терроризм отпечатывается не только на политических, экономических, социальных, морально-психологических, социокультурных процессах общества.

В наши дни террористы владеют гигантскими денежными, финансовыми ресурсами, которые не подвластно контролировать государству. Они имеют свою внутреннюю организационную структуру и могут использовать различные методы борьбы с государством в интересах достижения собственной, чаще всего политической цели. Терроризм ежедневно создает новые боевые объединения, специализированные силовые органы, имеющие возможность доступа к современным материально-техническим средствам. Происходит сращивание терроризма с организованной преступностью. С целью удовлетворения своих интересов, каждый отдельный субъект террористической деятельности использует финансовую подпитку, террористы параллельно занимаются различными видами преступности: продажей наркотиков, торговлей оружием, работоторговлей и т.д. В состав террористических формирований могут входить специалисты различных областей жизнедеятельности общества, даже представители научной сферы.

К примеру, основным источником финансирования перуанского движения "Сендеролуминосо" и ливанской "Хезболлах" является занятие наркобизнесом, а цейлонских "Тигров освобождения Тамил Ислама" – наркотики и сделки "оружие – драгоценные камни".

Что же касается формирований, финансируемых извне, чаще всего денежная поддержка террористам оказывается лицами, обладающими крупными объёмами финансовых средств, представителями высших слоев общества. Но принадлежность к особым слоям общества не является основным признаком субъектов этого преступления, достаточно наличия дохода выше среднего, относительно остальной части населения.

Предупреждение финансирования террористической деятельности является сложной задачей, так как это явление порождается большим количеством раздражителей. По моему мнению, именно эти раздражители и должны стать предметом профилактического вмешательства в финансирование терроризма со стороны государства. Но даже при правильной методике со стороны руководителей структур, занимающихся уничтожением это явления, оно неискоренимо, поскольку является одним из провокаторов постоянного спутника общества – убийства. Невозможно даже вообразить, что когда-нибудь исчезнут с лица земли беспринципные и аморальные приверженцы жестокости и насилия, находящиеся в готовности в любой момент принести в жертву себя и других для достижения превосходства собственной социальной, национальной, религиозной, моральной идеологии.

Предупреждение финансирования террористической деятельности, для достижения максимального результата должно осуществляться параллельно в нескольких направлениях:

- ✓ воздействовать на базовые, центральные процессы, происходящие в жизни общества, имеющие террористический отблеск. Об этом аспекте можно говорить, как о стратегическом, он должен сопровождаться прогнозированием наиболее значительных террористических явлений с обязательным определением потенциально активных субъектов;
- ✓ выявить и предотвратить террористические акты, совершение которых можно предвидеть в недалеком будущем, либо в ближайшее время. Это подразумевает определение круга субъектов и

объектов финансирования террористической деятельности, ее условий, методов и других свойств данного преступления;

- ✓ пресекать совершающийся терроризм и террористические акты в отношении покушения на жизни и здоровье государственных и общественных служащих и активистов, подвергать аресту виновных лиц и проводить справедливые судебные процессы над ними. Невероятно значимо наказывать организаторов, вдохновителей, лиц, способствующих осуществлению терроризма, по всей строгости уголовного закона и в соответствии с моральными нормами общества;
- ✓ предупреждать, предотвращать и пресекать сходные с террором преступления, например, захват заложника, геноцид, диверсия, посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование, и другие. Особая роль в работе государственного и общественного аппарата по противодействию финансированию терроризма принадлежит международным формированиям, а также сложению усилий, методов, средств разных государств в борьбе с этим неистовым и кровожадным противником.

Так же необходимо воздействовать на терроризм законодательным путем, с помощью улучшения и углубления законодательных актов, регулирующих ответственность за финансирование террористической деятельности, за ее организацию и стимулирование ее развития.

Включение в уголовный кодекс специального состава преступления – финансирование терроризма – является значительным шагом в сторону достижения наиболее результативного эффекта использования закона, который трактуется Уголовным кодексом РФ.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

1. **Абдулазизова П.Г.**, к.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
2. **Абдулхапизов А.М.**, студент 5 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
3. **Аветисян М.Р.**, студент Юридического института Томского Государственного Университета, г. Томск.
4. **Акаева А.А.**, ст.преп. кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
5. **Алибеков А.С.**, студент 5 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
6. **Алиев А.М.**, к.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
7. **Алиев А.М.**, к.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
8. **Атиев З.Т.**, студент 5 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
9. **Ахмедов М.А.**, к.п.н., доцент кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
10. **Батырова М.Д.**, студентка 5 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
11. **Белых И.Е.**, студент Уральского института экономики, управления и права г. Курган.
12. **Вздорова Л.В.**, Южный Федеральный Университет, Ростов-на-Дону, аспирант
13. **Гаджиев Р.Д.**, студент 5 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
14. **Гаджиева А.А.**, к.ю.н. доцент кафедры уголовного права и криминологии Юридического Института ДГУ
15. **Гаджимусаева П.М.**, студентка 3 курса дневного отделения Юридического Института ДГУ
16. **Гладнев И.**, студент 3 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
17. **Джантемиров Д.Р.**, студент 4 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
18. **Джантемирова Г.Р.**, ст.преп. кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте

19. **Дыдымов Р.А.**, студент 5 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
20. **Исаева М.И.**, студентка 3 курса дневного отделения Юридического Института ДГУ
21. **Качикаева З.М.**, студентка 4 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
22. **Кондратьева А.Н.**, студентка 5 курса ННГУ (НИУ) им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород
23. **Ковалева В.А.**, студентка 4 курса Волгоградского института бизнеса
24. **Кузьмичев Н.А.**, студент 4 курса Волгоградского института бизнеса
25. **Магомедов М.Б.**, д.и.н., профессор кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
26. **Махаев М.А.**, к.ю.н., ст.преп. кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
27. **Мусаев М.М.**, к.ю.н., доцент кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
28. **Насрудинов Н.Б.**, ст. преп. кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
29. **Пирова Р.Н.**, к.и.н., доцент кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
30. **Сакаватова У.М.**, студентка 5 курса юридического факультета филиала ДГУ в г. Хасавюрте
31. **Шахбанов А.М.**, к.и.н., доцент кафедры юридических дисциплин филиала ДГУ в г. Хасавюрте
32. **Юсупова М.К.**, студентка 3-го курса дневного госбюджетного отделения Юридического Института ДГУ

