

РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ
Юридический факультет
Кафедра административного и финансового права

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

Материалы
Международной научно-практической
конференции

Москва, 26 ноября 2013 г.

Москва
Российский университет дружбы народов
2014

УДК 316.42:341.1/8
ББК 67.412.1
Г54

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор –
доктор юридических наук, доктор экономических наук *О.А. Ястребов*

Ответственный редактор –
доктор юридических наук *А.Б. Зеленцов*

Члены редколлегии:
кандидат юридических наук *А.Р. Батяева*,
кандидат исторических наук *В.А. Белов*,
кандидат юридических наук *Р.Б. Дзбоева*,
доктор юридических наук *А.А. Мамедов*,
доктор педагогических наук *С.В. Шмелева*

Г54 **Глобализация и публичное право** : материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 26 ноября 2013 г. – Москва : РУДН, 2014. – 330 с.

ISBN 978-5-209-05889-2

В сборнике опубликованы научные статьи преподавателей, аспирантов и стажеров по различным проблемам глобализационных процессов и современного публично-правового регулирования в России и за рубежом.

Для научных сотрудников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических вузов, а также практических работников государственных органов.

УДК 316.42:341.1/8
ББК 67.412.1

ISBN 978-5-209-05889-2

© Коллектив авторов, 2014
© Российский университет дружбы народов,
Издательство, 2014

НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Уважаемые дамы и господа!

Уважаемые коллеги!

Позвольте открыть работу конференции и от имени кафедры административного и финансового права и Центра публичного права юридического факультета Российского университета дружбы народов приветствовать Вас на Второй ежегодной научно-практической конференции «Глобализация и публичное право» и пожелать каждому из Вас лично и конференции в целом успешной работы.

Значительный интерес, который вызвала проведенная ровно год назад – 26 ноября 2012 г. – первая конференция «Глобализация и публичное право» показал, что, выбрав в качестве одного из основных направлений научных исследований проблемы глобализации в публичном праве, мы оказались на правильном пути.

По результатам первой конференции был опубликован сборник материалов, в который были включены 67 представленных докладов и выступлений. К сожалению, приходится констатировать, лишь 25 из них были непосредственно посвящены проблемам, связанным с глобализацией. Иные больше касались вопросов сравнительного правоведения либо национального права.

При этом в материалах, касающихся вопросов права в условиях глобализации, значительное место было уделено проблемам влияния глобализационных процессов на национальное право: административное, финансовое, налоговое, таможенное и т.д.

Всё это подвигло меня к тому, чтобы актуализировать одну важную тему, которой не было, на мой взгляд, уделено должного внимания на предыдущей конференции.

Речь идет о появлении в глобальном правовом пространстве нового комплекса норм, который является результатом глобализационных процессов, в том числе и в публичном праве, а именно, о появлении неких надотраслевых правовых комплексов, регулирующих транснациональные (наднациональные, надгосударственные) отношения. Появление этих комплексов ставит новые про-

блемы, которые требуют изменения многих традиционных представлений.

В частности, этот феномен требует изменения представлений в сферах правового регулирования международного права и национального права, пересмотра теоретических основ и форм их взаимодействия между собой.

Формирование этих надотраслевых комплексов обусловлено тем, что в процессе глобализации появился значительный массив международных, но не межгосударственных отношений, т.е. так называемых транснациональных, наднациональных отношений.

Соответственно, современные международные отношения уместно подразделить на два вида:

а) межгосударственные международные отношения, где субъектами традиционно выступают государство и международные организации;

б) международные негосударственные, точнее немежгосударственные отношения, где в качестве одного из субъектов предстают частные лица (физические или юридические).

Эти отношения стали регулироваться и международным, и национальным правом. В результате чего возникли интегрированные комплексы норм, надстраивающиеся над национальными отраслями права. Число таких комплексных надотраслевых образований уже перевалило за десяток.

Появление этих образований поставило вопрос об их наименовании. В нашем правоведении они изучаются главным образом представителями науки международного права. Соответственно, они обозначаются как международное экономическое право, международное таможенное право, международное финансовое право, международное административное, международное банковское право и т.д.

В зарубежной литературе эти образования чаще всего обозначаются как глобальное или транснациональное административное, таможенное, финансовое и т.д. право. Это для того, чтобы отграничить их от традиционного международного права. В России представители отраслевых публично-правовых наук пока очень робко берутся за изучение проблематики этих надотраслевых комплексов норм. Между тем они требуют серьезного осмысления и с позиций отраслевых наук, коль скоро включают не только нормы

международного, но и национального права, а также национально-го права иных государств.

При этом необходимо, очевидно, определиться и с обозначением этих новых правовых образований и соответствующих им дисциплин. Иначе, в условиях глобализации мы не сможем в полной мере понимать друг друга с зарубежными коллегами. Так, у нас говорят о необходимости разработки проблем международного административного права, в зарубежной литературе – о формировании глобального или транснационального административного права. При этом зарубежные исследователи под международным административным правом понимают внутренние административные нормы международных организаций либо часть национального административного права с иностранным элементом, т.е. не совсем то, что имеют в виду отечественные авторы, идентифицирующие международные и транснациональные публичные правоотношения с участием частных лиц (граждан и организаций).

В качестве компромиссной в этом случае можно, на наш взгляд, рассматривать концепцию, которая трактует международное административное право не иначе как ориентированную на транснациональные властные отношения часть общего международного права, включающего три части: а) международное публичное право (предмет – международные межгосударственные отношения); б) международное частное право (предмет – международные немежгосударственные отношения невластного характера) и в) международное административное право (предмет – международные немежгосударственные отношения властного характера).

Появление в публичном праве на «стыке» его с международным правом весьма значительного числа новых юридических конструкций, институтов, и даже отраслей встречает неоднозначное отношение среди наших ученых: от осторожного, сдержанного до полного их неприятия. Между тем они следствие реальных глобализационных процессов и не учитывать их просто нельзя. Формирование надотраслевых правовых образований ведет к изменению «облика» и национального публичного права. Оно дает основание выделять в структуре этого права не только отрасли как ее важнейшие компоненты, но и межотраслевые, надотраслевые и «межнадотраслевые» комплексы норм. В настоящее время обозначается тенденция к выделению, исходя из предмета правового ре-

гулирования, в системе самого национального публичного права трех основных частей: а) базовый комплекс норм, регулирующий внутригосударственные публично-правовые отношения; б) комплекс норм, регулирующий немежгосударственные отношения властного характера и в) группа норм, регулирующих межгосударственные отношения.

В этом контексте, как представляется, в качестве актуальных задач публично-правовых исследований юридической глобализации необходимо обозначить:

- выявление юридической природы, нормативных контуров и конструкций надотраслевых правовых образований, создаваемых в рамках публичного права, для регулирования транснациональных, т.е. международных немежгосударственных публичных отношений, в том числе с участием физических лиц и их организаций;

- выявление взаимосвязи и взаимодействия этих нормативных комплексов с внутригосударственными отраслями публичного права;

- исследование системных качеств этих правовых комплексов, а также их отдельных институтов;

- изучение предметных «полей» надотраслевых образований и отраслей национального публичного права, точек их взаимопересечения и форм взаимовлияния.

Решению этих задач, в том числе, призвана способствовать и наша конференция «Глобализация и публичное право».

Хочу еще раз от имени Центра публичного права РУДН пожелать успешной творческой работы всем вам при обсуждении проблем, которые порождаются современным этапом процесса юридической глобализации.

Александр Борисович Зеленцов,

доктор юридических наук, профессор кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов, директор Центра публичного права юридического факультета РУДН, заслуженный юрист Российской Федерации, Вице-президент Евразийской Академии административных наук.

Часть I
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
ПУБЛИЧНОГО ПРАВА
В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Батяева Альбина Рамазановна,
кандидат юридических наук, доцент,
заместитель заведующего кафедрой
административного и финансового права
Российского университета дружбы народов

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ
В УСЛОВИЯХ МИРОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Рассматривается развитие потребностей в условиях глобализации, показана роль дохода в удовлетворении потребностей общества в финансовых ресурсах.

Ключевые слова: государственные доходы; глобализация.

Общество потребляет, чтобы жить, но чтобы жить, необходимо также постоянно осуществлять те или иные действия, производить товары предоставлять услуги или выполнять тот или иной вид работ.

Аристотель отмечал, что «жизнь – это своего рода деятельность, и каждый действует в таких областях и такими способами, какие ему особенно любы...»¹. Высшей целью действий и поступков Аристотель считал счастье как высшее благо².

В этом и состоит секрет существования общества в целом и каждого его субъекта в отдельности. Со времен Аристотеля исследователи не оставляли без внимания потребности и их динамику. Каждый новый этап развития человечества приносил свою специфику в процесс формирования и удовлетворения потребностей. В настоящее время домашние хозяйства, фирмы и национальные государства осуществляют свою жизнедеятельность в условиях развивающейся глобализации как особой формы интернационали-

¹ Аристотель. *Этика* / пер. Н.В. Брагинской, Т.А. Миллер. М.: АСТ, 2002. С. 26.

² Там же. С. 48-49

зации хозяйственной жизни³. Глобализация усиливает взаимозависимость национальных финансовых систем. Мировая социально-экономическая система приобретает качественно новые, неизвестные ранее характеристики и особенности своего развития. В конце XX в. глобализация развивалась эволюционно, постепенно охватывая одну страну за другой, изменяя структуру и динамику развития финансовых систем и экономики в целом. В 2007 г. начинают проявляться кризисные явления в глобальной финансовой системе, которые берут свое начало в США. С ужасающей быстротой эти процессы распространились по всему миру, независимо от уровня развития страны или региона. Последний известный нам кризис показал негативные тенденции развития финансовой системы, с одной стороны, а с другой – глубину глобализационных процессов.

Дальнейшее развитие национальных финансовых систем уже невозможно на основе независимости, закрытости друг от друга. Все страны мира связаны между собой многочисленными хозяйственными, политическими, экономическими и иными связями. Выход из кризиса предполагает осознание руководством стран всей глубины взаимозависимости и необходимости формирования новых форм наднационального регулирования мировой экономики.

Жизнедеятельность субъектов национальной экономики – домашних хозяйств, фирм, государств – изменяется под влиянием глобализации. Ранее мы отмечали, что система потребностей приобретает новый вид: оформляются глобальные потребности, осуществляется свое проникновение американский образ жизни, изменяются место и роль национальных ценностей, традиций и обычаев⁴.

В мировой экономической системе всегда существовал и видоизменял свои формы процесс дифференциации потребления государств, фирм, домашних хозяйств. На каждом историческом этапе мы можем наблюдать свои различия, существующие между государствами. Формировались и умирали империи, с трудом сво-

³ Петиненко И.А. Потребности в доходах в условиях глобализации // Экономика № 7. С. 299.

⁴ Петиненко И.А. Ценообразование с ориентацией на потребителя в российской экономике: трудности формирования // Вестник Томского государственного университета. 2006. № 292. С. 372–379.

дили концы, с концами живущие рядом с ними государства. Результаты борьбы за источники ресурсов и рынки сбыта обеспечивали богатство наций или их бедность. Глобализация не отменяет этот закон выживания и развития, а только вносит новые характерные черты в его осуществление. Социально-экономическое развитие стран ускоряется, осуществляется изменение их места и роли в мировой системе. Все это приводит к новым противоречиям между странами.

В настоящее время выделяются четыре группы стран, имеющих свои особенности жизнедеятельности:

- группа стран, которая быстрее других развивалась и продолжает развиваться на основе высоких технологий, не только уникальных, но и унифицированных;

- другие страны отстают в своем развитии как с точки зрения формирования системы потребления, так и используемых технологий (группа БРИК: Бразилия, Россия, Индия, Китай), которая развивается ускоренными темпами, меняя не только эволюционно, но и даже революционно систему потребностей и технологический потенциал;

- группа стран также стремится ускорить свое развитие, опираясь на опыт передовых стран. Конкурентные преимущества и недостатки есть в каждой национальной экономике, и для них важным является оптимальная реализация преимуществ при уменьшении значения негативных явлений;

- группа стран, которые не могут обеспечить нормальные условия существования своих субъектов, находится в наиболее сложном положении. Технологический потенциал и потребности развиты на уровне традиционной системы. Социально-экономические противоречия настолько остры, что до сих пор их не могут разрешить ни сами страны, ни мировое сообщество в целом. Таким образом, можно сказать, что в современном мире передовиками потребления и производства являются страны с развитой экономикой.

Развитие современного человека не может осуществляться без особого внимания к свободному времени, его количественным и качественным параметрам. Жизнедеятельность общества в условиях быстро развивающегося производства обостряет значение потребности в экологически чистой окружающей среде, экологи-

ческой безопасности. Качество данной среды определяет и качество здоровья человека, его жизнеспособность. Удовлетворение этой потребности требует от всех субъектов формирования новых стандартов жизни, а значит, нового технологического потенциала.

Глобализация предполагает формирование унифицированной системы потребностей общества. Однако в настоящее время мы видим, что таковой в целом еще не создано, а существует совокупность общих характеристик, которые можно считать основой для создания в будущем глобальной системы потребностей для всего мирового сообщества.

Удовлетворение потребностей предполагает постановку и решение проблемы определения эффективной организации трудовой деятельности, уровня доходов и их взаимодействие. Э. Тоффлер, Х. Тоффлер отмечают, что «почти все мы живем в рамках денежной экономики..., одновременно живем в рамках потрясающей, в основном не изученной параллельной экономики. Фактически мы можем удовлетворять многие свои жизненные потребности и желания, не прибегая к помощи денег. Эта параллельная экономика на деле является сочетанием двух экономик – монетарной и немонетарной...»⁵. Авторы обращают внимание на то, что многие люди в мировой экономике фактически живут вообще без денег только на то, что сами могут произвести. Э. Тоффлер, Х. Тоффлер для этого процесса ввели термин «потребление». Производитель и потребитель в данном случае являются одним и тем же лицом. Параллельная экономика обнаруживает удивительные вещи: во-первых, потребительская экономика огромна; во-вторых, многие важные вещи совершаются в ее рамках; в-третьих, денежная экономика не могла бы существовать без нее⁶. Таким образом, можно сказать, что трудовая деятельность осуществляется в денежной и неденежной сферах, в которых формируются доходы.

Проблема доходов постоянно находится в сфере внимания финансовой науки и других отраслей знаний. Доход – понятие сложное, многогранное, фиксируемое на определенное время. В экономической теории доход рассматривается как цена ресурса,

⁵ Тоффлер Э., Тоффлер Х. Революционное богатство: как оно будет создано и как оно изменит нашу жизнь. М.: АСТ. АСТ МОСКВА; ПРОФИЗДАТ, 2008. С. 7.

⁶ Там же. С. 223.

используемого субъектами в процессе своего функционирования. На основе дохода осуществляется удовлетворение потребностей собственников ресурсов. В мировой практике сформулированы и основные закономерности данного процесса: максимизация удовлетворения потребностей в условиях бюджетных ограничений осуществляется на основе анализа и ранжирования альтернативных потребительских возможностей, на выбор влияют потребности, доход, цены товаров и услуг. Выше были рассмотрены система потребностей и ее формирующиеся структурные элементы в развитых странах.

Как сложное явление доход представляет собой развивающуюся совокупность структурных элементов. Классификация доходов в настоящее время проводится с учетом целей исследования. Можно рассматривать доходы от собственной деятельности домашнего хозяйства⁷, от совместной деятельности в фирмах и от государства; денежные и натуральные (неденежные) доходы; доходы от труда и от собственности и др.⁸ В правовой литературе доходы состоят из статей доходов, объединяющих конкретные виды доходов по источникам и способам их получения. Классификация доходов основывается на законодательных актах РФ, определяющих источники формирования доходов бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ. В свою очередь, каждый элемент может иметь собственную структуру. Например, государство может определять социальные выплаты домашним хозяйствам в денежной форме, а также предоставлять услуги в натуральной форме (государственная форма образования и здравоохранение). Проводятся специальные исследования по месту и роли натурального дохода, изучаются его виды: сельскохозяйственный доход (доход от натурального производства в растениеводстве, животноводстве); ремесленный доход (строительные и ремонтные работы, производство одежды и др.); промысловый доход (собирательство, охота, рыболовство).

⁷ Домашнее хозяйство – в экономической науке – экономическая единица, состоящая из одного или более лиц, которая – снабжает экономику ресурсами; и – использует полученные за них деньги для приобретения товаров и услуг, удовлетворяющих материальные потребности человека.

⁸ http://dic.academic.ru/dic.nsf/fin_enc/23802

Удовлетворение потребностей зависит от уровня совокупного дохода и каждого его элемента. В смешанной финансовой системе домашние хозяйства, фирмы, государства участвуют в формировании доходов, но основная роль отводится первому субъекту, его индивидуальному труду, его частной собственности. В развитых странах, помимо данных факторов, обращает на себя внимание также мобильность хозяйств, их предприимчивость в формировании доходов с целью их увеличения, способность быстро реагировать на изменения в окружающей среде. Управление многообразием доходов – наука очень сложная и не каждое домашнее хозяйство может ее освоить. Здесь следует учитывать, с одной стороны, уровень знаний о смешанных финансовых системах, качество образования, с другой – интуицию, жизненный опыт, историческую память субъектов.

В развитых странах, давно живущих в условиях рыночной экономики, выработали мобильность в формировании совокупных доходов. В связи с этим эти страны являются в определенной степени ориентиром для других субъектов глобальной финансовой системы. Опыт этих стран крайне важен для всех развивающихся финансовых систем. Однако необходимо учитывать национальные традиции и обычаи. Они могут способствовать или наоборот тормозить формирование мобильности. Например, у россиян нет исторической памяти формирования сложной системы доходов, в связи с этим переход от относительного однообразия (заработная плата, сбережения в «чулках» или сберегательных кассах, натуральные доходы) к многообразию идет противоречиво. Свою роль здесь играет и окружающая среда, ее быстрая изменчивость в условиях трансформации социально-экономической системы. Она заставляет всех субъектов быстро реагировать на изменения, чтобы выжить в сложных условиях формирования новой экономики. Домашние хозяйства закрепляют особое положение натуральных доходов, формируют доходы от неорганизованной торговли, от передачи своей собственности в аренду, а также постепенно увеличивают доходы от деятельности в финансовой сфере и др. Россияне при этом показывают высокую степень приспособления к трудностям, интуицию, практическую смекалку, как это не раз уже было в истории. В табл. 2 можно увидеть основные виды денежных доходов россиян, их долю в совокупном денежном доходе.

Основным доходом по-прежнему является оплата труда, доля которой изменилась незначительно за период с 1992 по 2007 г. – с 73,6 до 70,4 %. Обращают на себя внимание такие виды доходов, как доходы от предпринимательской деятельности и от собственности. Они занимают небольшие доли: в 2007 г. – 10 и 6,7 % соответственно, хотя доходы от собственности и увеличились с 1 до 6,7 % за рассматриваемый период. Конечно, в абсолютном выражении они увеличиваются, но положение в системе доходов, по нашему мнению, отражает медленное развитие смешанной экономики, основанной на частной собственности и предпринимательстве.

Наши национальные особенности проявляются в формировании доходов на финансовом рынке. 1,2 млн человек относятся к обеспеченной группе россиян, по мнению Citigroup и Российской экономической школы (РЭШ), по итогам 2008 г. Они располагают свободными средствами в размере от 50 до 500 тыс. дол. (по курсу 2008 г.). Во многих странах эта группа населения относится к верхней части среднего класса (mass affluent). Исследователи пришли к неожиданному, по их мнению, выводу: россияне оказались очень консервативными инвесторами. Более половины обеспеченных людей хранят 90–100 % своих ликвидных активов на банковских вкладах. Число обеспеченных людей в России росло даже в кризисном 2008 г. Этот вывод в равной мере относится и к населению старше 45 лет, и к молодежи. Экономический кризис показал, что это является правильным выбором. Тогда как китайцы, для которых вложение в акции превратилось чуть ли не в национальный вид спорта, оказались уязвимыми к потере дохода⁹.

Трансформация российской социально-экономической системы привела к тому, что происходит преобразование натуральных доходов в денежные. Этот процесс получил название «монетизация», когда часть потребностей удовлетворяется не на основе натурального, а именно денежного дохода. Наиболее тяжелые последствия от него имеют домашние хозяйства с низкими доходами. Даже определенные компенсации со стороны государства (например, бесплатные лекарственные препараты) не могут обеспе-

⁹ Без риска, но с шампанским // РБК. 2009. № 5. С. 16.

чить сохранение прежнего уровня потребления этой категории граждан.

Таким образом, многообразие видов денежных доходов постепенно оформляется в российской экономике, имея свою национальную специфику.

В быстро меняющихся экономике России, существует высокая дифференциация денежных доходов. Так дифференциация доходов и потребления начинает формироваться в 90-е гг. XX в. в условиях действия «шоковой терапии» и продолжается в 2000-е гг. XXI в. Дифференциация выстраивалась на основе выделения трех уровней денежных доходов – высоких, средних и низких. Такая система была сформирована в западных странах в середине XX в. На основе обследования Citigroup и Российской экономической школы (РЭШ) обеспеченные люди – это 0,8 % населения России, они владеют 10 % ВВП, средний размер их свободных средств – 3,5 млн руб. Их доля в доходах россиян – 30,70 % всех инвестиций в локальных паевых фондах, 40 % всех средств, размещенных на банковских депозитах в России.

Дифференциация денежных доходов приводит к тому, что потребление отдельных слоев населения имеет кардинальные различия. Переход от относительного равенства к высокой дифференциации отрицательно воспринимается нацией, т.к. у подавляющего большинства домашних хозяйств удовлетворение потребностей перешло на значительно более низкий качественный уровень. Положение усугубляется и тем, что не все могут заниматься предпринимательством и увеличивать свою частную собственность в условиях нестабильной экономики, надеяться на значительное повышение оплаты труда тоже не приходится. Уменьшению дифференциации доходов не способствует и существующая налоговая система. Формируется социальное напряжение между этими слоями, что ведет к нестабильности социально-экономической системы.

В быстро развивающихся экономиках БРИК значение натурального дохода значительно выше, чем в развитых странах. Например, в России данный доход дифференцируется в зависимости от уровня денежного дохода. Высокодоходная часть населения вообще отказывается от формирования потребления, но может получить данный доход от фирм или государства. Российская прак-

тика показывает и определенную цикличность в динамике дохода. Кризис 1998 г., современный глобальный кризис проявляются в увеличении натурального дохода, т.к. он может обеспечить определенную устойчивость в развитии и в условиях снижения оплаты труда, дохода от предпринимательской деятельности, от собственности.

Это увеличение, прежде всего, связано с индивидуальной деятельностью россиян. Доход от фирм уменьшается, т.к. бизнес находится в сложной ситуации. Но при этом растет количество бартерных сделок между фирмами. Государство может предложить дополнительные виды услуг с целью поддержки домашних хозяйств.

В бедных странах удовлетворение потребностей во многом осуществляется за счет натурального дохода. Денежный доход не имеет того значения, которое он имеет в более развитых странах. Государственная помощь бедным семьям крайне ограничена. Эту проблему частично решают развитые экономики индивидуально или через международные организации.

Помимо представленной системы доходов, в любой стране существуют теневые доходы. Они, как и натуральные, уменьшают прозрачность системы доходов, не позволяют с достаточной точностью определить уровень удовлетворения потребностей домашних хозяйств. В каждой стране наблюдается своя система теневых доходов и их общий уровень. Сколько и каких теневых доходов получают домашние хозяйства, зависит от двух основных факторов, действующих в окружающей среде: национальные традиции и обычаи, качество законодательства и дисциплина его исполнения.

Анализ показывает, что в условиях глобализации происходит изменение системы потребностей и дохода как главного источника потребления домашних хозяйств. В течение последних двадцати лет в развитых странах постепенно складываются, хотя и противоречиво, основные потребности постиндустриального общества. Каждая страна должна выработать для себя пути развития современной системы потребностей, дохода, способного обеспечить их удовлетворение.

Белов Валерий Алексеевич,
к.и.н., профессор
кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов

ГОСУДАСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДЕНЕГ В РФ И ЕС В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье исследуются проблемы правового регулирования электронных платежей в России и в Европейском Сообществе и недостатки этого развития в разных странах Европы.

Ключевые слова и фразы: электронные платежи, платежные системы, регулирование глобализации директивами Европейского Сообщества.

I. Понятия и виды электронных денег

С 90-х годов прошлого века термин «электронные деньги» получил широкое распространение как в зарубежной, так и в отечественной литературе. Существует достаточное количество работ, посвященных тем или иным вопросам функционирования электронных денег. Однако до настоящего времени в мире не выработано единого понимания и правового определения понятия «электронные деньги».

Термин «электронные деньги» иногда используется для обозначения различного рода платежных инструментов, в основе которых лежат современные или новаторские технические решения по осуществлению платежей. Часто к электронным деньгам неверно относят обычные микропроцессорные банковские карты, либо предоплаченные карты отдельных предприятий, содержащие сведения о «предварительно оплаченных товарах – услугах», к которым, в частности, относятся одноцелевые карточные продукты, предлагаемые телефонными и бензоправочными компаниями, отдельными сетями магазинов или транспортными компаниями¹.

Исследование феномена электронных денег с 90-х годов прошлого века проводилось в рамках работы центральных банков стран Группы-10, в частности материалы Комитета по платежным

¹ Электронные деньги и мобильные платежи. Энциклопедия. КноРус, ЦИПСИР, М., 2009.

и расчетным системам, Европейского валютного института, Европейского центрального банка, Базельского комитета по надзору за банковской деятельностью и др., а также докладов по данной проблематике ведущих банкиров и экономистов развитых стран.

В 1996 году Банком международных расчетов опубликован доклад «Последствия для центральных банков, возникающие в связи с развитием электронных денег»², под электронными деньгами понимается денежная стоимость, измеряемая в валютных единицах, хранимая в электронной форме на электронном устройстве, находящемся во владении потребителя. Указанная электронная стоимость может быть приобретена потребителем и хранится на устройстве, при этом она сокращается по мере того, как потребитель использует данное устройство с целью совершения покупок. Можно выделить два различных вида электронных устройств: предоплаченные карточки и электронные продукты с предварительной оплатой, фиксируемой при помощи специального программного обеспечения. В случае использования предоплаченных карт электронная стоимость хранится на микропроцессоре, встроенном в карту, и стоимость, как правило, передается, когда карточка вставляется в считывающее устройство. Что касается продуктов, использующих для хранения электронной стоимости программное обеспечение, то электронная стоимость хранится на жестком диске персонального компьютера и передается через телекоммуникационную сеть, подобную Интернет. Раскрывая данное понятие, в Докладе приводятся отличительные особенности совершения платежей посредством электронных денег от совершения сделок с применением традиционных банковских карт. Отличительная их особенность, в первую очередь, состоит в том, что расчеты по сделкам, совершенным с использованием банковских карт, осуществляются в безналичном порядке, используя существующую банковскую систему ведения расчетов, а в случае применения электронных денег расчеты могут осуществляться минуя баки, на основании чего делается вывод о подобии расчетов с использованием электронных денег расчетов с наличными деньгами.

² Implications for central banks of the development of electronic money, Bank for International Settlements. Basel, 1996. P. 1.

Согласно определению, представленном в Глоссарии терминов, используемых в платежных и расчетных системах, подготовленном Комитетом по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов³, под термином «электронные деньги» понимается стоимость, хранящаяся в электронной форме на таком устройстве, как чиповая карта или жесткий диск персонального компьютера. Указанное понятие в сравнении с другими является достаточно узким, поскольку сильно ограничено указанием на точное место хранения электронных денег – микрочип пластиковой карточки или жесткий диск, что в условиях скорости технического прогресса с появлением новых способов хранения потребует внесения в указанное понятие постоянных изменений. И уже в более позднем документе, подготовленном данным Комитетом в докладе «Обзор развития электронных денег»⁴, опубликованном в ноябре 2004 г., электронные деньги определяются как хранимая стоимость или предоплаченный продукт (prepaid product), который позволяет потребителям совершать платежи на небольшие суммы, используя для этих целей микропроцессорную или смарт-карту (продукты, основанные на картах, или электронные кошельки) или компьютерные сети. Данные о «денежных средствах» или стоимости, которой располагает потребитель и которая предназначена для многоцелевого использования, хранятся на электронном устройстве, находящемся в собственности пользователя. Если местом хранения информации об электронных деньгах является пластиковая карта, то стоимость хранится на микропроцессорном чипе, встроенном в пластиковую карту. Другой вид электронных денег представляет собой сетевой продукт, использующий специально созданное программное обеспечение, установленное на компьютере, для хранения стоимости. Перевод стоимости на устройство по своей сути аналогичен получению наличных денег через банкомат и последующее использование данного устройства для приобретения товаров, оплата которых происходит путем перевода стоимо-

³ A glossary of terms used in payments and settlements systems, Committee on payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, Basel, 2003. P. 22.

⁴ Survey of developments in electronic money and internet and mobile payments, Committee on payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, Basel, 2004.

сти на электронное устройство предприятия торговли (услуг)⁵. Следует отметить, что данное понятие раскрывает в первую очередь технический аспект хранения стоимости, и не раскрывает экономического содержания электронных денег.

В докладе, посвященном учреждениям в сфере электронных денег, опубликованном Европейским центральным банком в 1998 году, электронные деньги определяются как «электронное хранение денежной стоимости на техническом устройстве, которое может широко применяться для осуществления платежей в пользу не только эмитента, но и других фирм, и которое не требует обязательного использования банковских счетов для проведения транзакций, а действует как предоплаченный инструмент на предъявителя»⁶.

В это же время одним из немногих документов, посвященных регулированию электронных денег является Указание Банка России «О порядке выдачи регистрационных свидетельств кредитным организациям – резидентам на осуществление эмиссии предоплаченных финансовых продуктов»⁷ от 03 июля 1998 г. №277-У, устанавливающее уведомительный порядок регистрации кредитных организаций – резидентов с выдачей им регистрационных свидетельств на осуществление эмиссии предоплаченных финансовых продуктов. При этом под предоплаченными финансовыми продуктами понимаются денежные обязательства кредитной организации, заменяющие в процессе их обращения требования юридических и/или физических лиц по оплате товаров или услуг, и, в том числе, денежные обязательства, составленные в электронной форме. Указанное определение наиболее полно отражает обязательственную модель обращения электронных денег, рассмотренную некоторыми российскими авторами⁸. Также следует отме-

⁵ Survey of developments in electronic money and internet and mobile payments, Committee on payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, Basel, 2004.

⁶ Report on Electronic Money, ECB. Frankfurt am Main, 1998.

⁷ Указание Банка России «О порядке выдачи регистрационных свидетельств кредитным организациям – резидентам на осуществление эмиссии предоплаченных финансовых продуктов» от 03 июля 1998 г. №277-У. // «Вестник Банка России» №46 от 08 июля 1998 г.

⁸ Шамраев А.В. Правовая природа «электронных денег»: обязательственно-правовая модель // Деньги и кредит. 2000. №4. С. 38-41.

титель, что Указанием ЦБ от 24 декабря 2004 г. №1537-У, указанный документ отменен. В принятое ранее Положение Банка России от 24 декабря 2004 года №266-П «Об эмиссии банковских карт и об операциях, совершаемых с использованием платежных карт» было включено упоминание о предоплаченных картах, содержание которого более детально не раскрывается. Изложенный подход к определению правовой природы электронных денег основывается на теории денежного обязательства и с юридической точки зрения является достаточно обоснованным и позволяющим легализовать реализацию на территории Российской Федерации информационных систем, базирующихся на технологии электронных денег.

В то же время указанное указание ЦБ даже в период его действия относилось сугубо к кредитным организациям. Однако на практике именно некредитные организации в связи с отсутствием законодательных запретов вовлечены в деятельность по выпуску и поддержанию в обращении электронных денег, что порождает необходимость именно законодательного регулирования данного вопроса.

II. Виды регулирования эмиссии и обращения электронных денег

В законодательстве Российской Федерации до 2011 года не были прописаны нормы и правила регулирования эмиссии и обращения электронных денег на территории РФ. Действовали обычные юридические лица, работающие через сеть сертифицированных партнеров и систему банковских счетов. Одни системы, например, Яндекс.Деньги, работали строго по агентской схеме, другие привлекали кредитные организации для эмиссии платежных инструментов, которые позволяли осуществлять расчеты между клиентами. К последним можно отнести WebMoney Transfer, использовавшую для расчета в рублях электронные чеки на предъявителя.

Отсутствие правового регулирования приводило к незащищенности пользователей в части возможности востребования средств, размещенных в платежной системе, получения компенсации в случае программных сбоев, а также в части соблюдения конфиденциальности предоставленных личных данных.

Электронные деньги – это неотъемлемая часть национальной платежной системы. Инновационное развитие экономики России и ее интеграция в мировое сообщество, решение социальных проблем напрямую зависят от уровня развития национальной платежной системы. Это, в свою очередь, предполагает внедрение самых прогрессивных технологий, в т.ч. и в области инструментов и методов платежей, развитие средств коммуникации и программного обеспечения и угрозы, вызванные коррупцией, финансированием терроризма и отмыванием преступных доходов. Решить перечисленные задачи можно только в условиях развитого законодательства в части операций и участников платежной системы. Отдельные шаги в этом направлении уже сделаны: в июне 2011 г. был принят ФЗ №161 «О национальной платежной системе». Однако, до настоящего времени не все вопросы, связанные с регулированием процессов эмиссии и обращения электронных денег, определены.

Существует два вида регулирования эмиссии и обращения электронных денег:

1) Государственное регулирование и со стороны самой платежной системы;

2) Наднациональное и национальное регулирование и прочие, которые, с одной стороны, должны быть взаимосвязаны, а с другой – затрагивать разные аспекты.

Государственное регулирование подразумевает разработку и внедрение единого понятийного аппарата; установление единых требований к платежным системам, функционирующим на территории страны, а также единых требований к участникам расчетов с использованием электронных денег.

Регулирование со стороны платежных систем касается в основном технических аспектов, когда каждая из систем может устанавливать собственные правила.

В зависимости от субъектов сделок с использованием электронных денег можно выделить:

- регулирование эмитентов электронных денег (должны быть установлены требования по минимальной величине собственного капитала, пруденциальные нормы, наличие системы управления рисками, раскрытие информации и проч.);
- агентов;

- владельцев электронных кошельков (должна быть обеспечена идентификация, т.е. представлены полное имя, место регистрации, паспортные данные, позволяющие в дальнейшем доказать системе, что именно данное лицо является владельцем денег);

- организаций торговли;

- операторов (должно включать в себя надзор за их деятельностью: контроль за соблюдением законодательства, за наличием утвержденных руководством организаций внутренних правил осуществления перевода денег; за наличием установленных и размещенных в открытом доступе сведений о тарифах на услуги по переводу денег и т.д.; за наличием в открытом доступе информации (в т.ч. финансовой) о параметрах их деятельности; за ведением оператором учета остатков средств и проч.) и т.д.

С учетом выделения операций с электронными деньгами регулированию должны подлежать:

- эмиссия электронных денег;

- платежи посредством электронных денег;

- вывод электронных денег из платежной системы;

- конвертация в электронные деньги других платежных систем и др.

Регулирование данных операций обычно прописано в отношении конкретных субъектов, осуществляющих эмиссию, перевод денежных средств и их вывод из платежной системы, эмитентов, операторов, агентов (субагентов).

В зависимости от содержания принято выделять следующие регулирования:

- *нормативное*, которое можно разделить на:

- прямое регулирование (законодательно установленную норму лицензирования участников операций с использованием электронных денег, установление монополии на выпуск электронных денег, введение обязательных резервных требований в отношении электронных денег и др.);

- косвенное регулирование (пруденциальный надзор эмитентов электронных денег, надзор за отчетностью эмитентов, операторов и агентов операций с использованием электронных денег, контроль за соблюдением требований о раскрытии ими информации по операциям с использованием электронных денег и т.д.);

- рекомендательный (либеральный) подход (в США, Японии и др. странах). Например, руководители ФРС США отмечали, что регулирующая роль властей должна обеспечивать наличие эффективных систем управления рисками в частном секторе. Поскольку финансовые системы стали более сложными, детализированные правила и стандарты стали обременительными и неэффективными. Поэтому для развития финансовых инноваций не нужно устанавливать правила, которые их тормозят. В соответствии с таким подходом в США отсутствуют положения по регламентации деятельности эмитентов электронных денег, созданы условия для развития конкуренции в данном сегменте рынка.

В зависимости от масштабов регулирования можно выделить:

- *комплексное регулирование*, которое должно включать в себя контроль за соблюдением:
 - законодательства в сфере электронных денег;
 - требований по обеспечению технической безопасности расчетов;
 - прав и обязанностей участников расчетов с использованием электронных денег;
 - требований по управлению возникающими рисками и т.д.;
- *частичное регулирование*. Оно может быть направлено на выявление какого-либо одного или двух аспектов – контроль за соблюдением установленного законодательства, или контроль наличия утвержденных внутренних регламентов по осуществлению операций у эмитента электронных денег и др.

Анализ существующих моделей регулирования рынка электронных денег.

Европейское сообщество. В Европейском союзе требования к регулированию выпуска электронных денег депозитными учреждениями и новым типом кредитных учреждений – институтами электронных денег – были установлены в Директиве 2000/46/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 сентября 2000 г. «Об учреждении, деятельности и надзоре за деятельностью институтов электронных денег» (далее – Директива 2000/46/ЕС) и в Директиве 2000/28/ЕС Европейского парламента и совета от

18 сентября 2000 «О внесении изменений в Директиву 2000/12/ЕС «Об учреждении и деятельности кредитных организаций».

В соответствии с Директивой 2000/46/ЕС электронные деньги – это денежная стоимость, представляющая требования к эмитенту, которая:

- а) хранится на электронном устройстве;
- б) эмитируется при получении денежных средств в стоимостном размере не меньшем, чем эмитированная денежная стоимость;
- в) принимается как средство платежа предприятиями, иными, чем эмитент.

В Директиве 2000/46/ЕС указано, что:

- Эмиссия электронных денег строго обособлена от приема вкладов. При покупке предоплаченного инструмента деньги сразу же трансформируются в стоимость, которая хранится на электронном носителе. Данная операция не классифицируется как привлечение депозита и не фиксируется государственными схемами гарантирования вкладов.

- Институт электронных денег – это юридическое лицо, иное, чем кредитная организация, которое выпускает средства платежа в форме электронных денег.

- Среди основных мер по регулированию деятельности институтов электронных денег можно отметить требования к объему первоначального капитала, к собственным средствам, к возмещению электронных денег по просьбе пользователей (без взимания комиссии).

- Установлены ограничения деятельности институтов электронных денег. В частности, помимо выпуска электронных денег данные институты могут предоставлять финансовые и нефинансовые услуги, непосредственно связанные с выпуском электронных денег (за исключением предоставления кредитов в любой форме) и инвестировать средства в размере не менее, чем их финансовые обязательства, связанные с эмиссией электронных денег, в активы с низким или нулевым уровнем риска.

- Институты электронных денег должны не реже 2-х раз в год сообщать надзорному органу информацию об объемах собственного капитала и финансовых обязательств по эмиссии элек-

тронных денег, а также об активах, в которые осуществляются инвестиции.

Несмотря на установленные рамки, Директивой допускаются отдельные изменения и уточнения устанавливаемых правил, норм и параметров, сопровождающиеся принятием соответствующих законов стран ЕС.

При этом в Италии, Мальте, Литве, Люксембурге, Словении, Черногории и других странах для регулирования операций с использованием электронных денег были внесены соответствующие изменения в действующее законодательство о центральном банке, банках, в налоговое законодательство и т.д. В таких странах, как: Ирландия, Польша, Словакия, Франция, были приняты специальные законодательные акты, регулирующие эмиссию и обращение электронных денег.

Применительно к операциям с использованием электронных денег эти изменения касались таких *аспектов*, как:

– *уточнение понятийного аппарата*, которое коснулось таких понятий, как «электронные деньги» и их «эмитенты». Прежде всего, необходимо отметить, что многие государства ЕС (Италия, Нидерланды, Мальта и т.д.), внося поправки в национальное законодательство, практически полностью «копировали» определение электронных денег, данное в Директиве ЕС. Другая группа стран принимала различные, иногда более полные, а иногда, наоборот, более узкие трактовки данного определения. В отдельных государствах ЕС (Болгария, Литва) вообще не дается отдельного определения электронных денег, т.е. косвенно им признается определение, зафиксированное в законах ЕС, хотя в законах содержатся положения, регламентирующие их эмиссию и обращение.

Эмитентами электронных денег в странах ЕС признаны разные группы лиц:

1) разнообразные кредитные институты (в Австрии, Германии, Испании, Португалии, Франции);

2) институты (организации), осуществляющие выпуск электронных денег и имеющие на это лицензию банковского регулятора, (в Болгарии, Ирландии, Дании, Люксембурге, Словакии, Словении, Швеции и др.);

- изменение требований, предъявляемых к участникам расчетов с использованием электронных денег, а именно эмитентам, операторам и т.д.;

- введение ограничений по размеру электронного кошелька.

Данные ограничения могут быть установлены как регулятором банковского сектора, так и конкретной платежной системой. Так, в Ирландии максимальный размер электронных денег, которые можно хранить на электронном носителе, не должен превышать 5000 тыс. евро, а в Австрии – 2000 тыс. евро, в Великобритании – 1000 ф.ст., в Дании, Греции и Эстонии – 300 евро.

Обычно причиной введения такой меры является решение о выделении приоритетности платежной функции электронных денег.

- установление максимальных лимитов по размеру перечисляемых денежных средств и остаткам денег в электронных кошельках и др.

В действующих директивах, регулирующих обращение электронных денег, не предусмотрено специальных положений, направленных на ПОД/ФТ. При этом Директива 2005/60/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 26 октября 2005 года «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег и финансирования терроризма» устанавливает упрощенный режим обязательной проверки клиентов, совершающих операции с электронными деньгами. Похожий режим предусматривает Положение (ЕС) №1781/2006 Европейского парламента и Совета ЕС от 15 ноября 2006 года «О сопровождении перевода денежных средств информацией о плательщике».

С развитием рынка электронных денег действующая Директива 2000/46/ЕС перестала в полной мере отвечать требованиям рынка. Кроме того, отдельные положения этой Директивы не согласованы с положениями Директивы 2007/64/ЕС Европейского парламента и совета от 13 ноября 2007 г. «О платежных услугах на внутреннем рынке, вносящей изменения в Директивы 97/7/ЕС, 2002/65/ЕС, 2005/60/ЕС и отменяющей Директиву 97/5/ЕС». Более того, оценка реализации Директивы 2000/46/ЕС показала, что некоторые её положения препятствуют развитию рынка электронных денег, сдерживая технические новшества. Полученные данные об ограниченном числе организаций, имеющих лицензию на осуще-

ствление операций с электронными деньгами в полном объеме или в незначительном объеме выпущенных электронных денег, свидетельствуют о том, что в большинстве стран-участниц ЕС электронные деньги еще не получили должного развития.

В этой связи в период современного глобального кризиса была принята Директива № 2009/110/ЕС, которая заменила собой первую Директиву по электронным деньгам и внесла некоторые изменения в порядок функционирования и деятельности учреждений в сфере электронных денег, а именно:

- снижены требования к уровню уставного капитала институтов электронных денег с 1 млн. до 350 тыс. евро. Такой высокий стартовый капитал рассматривался в качестве основного препятствия для мелких фирм для получения лицензии на выпуск электронных денег и осуществления операций с ними;

- расширен круг услуг эмитентов электронных денег. Кроме выпуска электронных денег и предоставления услуг, непосредственно связанных с выпуском денег, институты электронных денег могут заниматься предоставлением платежных услуг, выдачей кредитов в рамках оказания платежных услуг (при условии, что они выдаются не из средств, которые были привлечены в обмен на электронные деньги), эксплуатацией платежных систем и др.;

- введено право возврата пользователем денежных средств в любой момент. В свою очередь эмитент электронных денег вправе взимать комиссионные, соразмерные стоимости операции, в случае если эмитент указал на это в договоре с пользователем;

- страны-участницы ЕС должны были имплементировать положение Директивы в национальное законодательство и опубликовать законы и нормативные акты, необходимые для исполнения требований данной Директивы не позднее 30 апреля 2011 года.

III. Правовое регулирование платежных услуг и электронных денег в европейском праве

Принятие Директивы Европейского парламента и Совета ЕС от 13 ноября 2007 г. № 2007/64/ЕС о платежных услугах на внутреннем рынке (Payment Services Directive, далее – Директива о

платежных услугах)⁹ и Директивы Европейского парламента и Совета ЕС от 16 сентября 2009 г. № 2009/110/ЕС «О деятельности учреждений электронных денег и пруденциальном надзоре за ними, изменяющая Директивы № 2005/60/ЕС и № 2006/48/ЕС и отменяющая Директиву № 2000/46/ЕС» (далее – Директива об учреждениях электронных денег) придало новое качество правовому регулированию платежных услуг в рамках ЕС. Принятие данной Директивы потребовалось по причине слабой интегрированности внутренних рынков платежных услуг отдельных стран ЕС исходя из критериев, используемых ЕЦБ, – рынок считается полностью интегрированным, если все его потенциальные участники руководствуются единым набором правил при совершении операций, имеют равный доступ к набору инструментов и услуг и на них распространяются одни и те же требования регулирующих органов¹⁰.

Таким образом, мы вынуждены констатировать, что в Российской Федерации и в Европейском Союзе правовое регулирование электронных денег уже началось, но и в РФ из-за огромной территории и неразвитости периферийных субъектов, и в ЕС из-за слабой интегрированности внутренних рынков отдельных стран необходима кропотливая работа по технической и экономической доработке законодательства и гармонизации электронных платежей.

⁹ Перевод опубликован в издании Банка России «Платежные и расчетные системы». 2009. №18. Текст доступен на сайте Банка России в разделе «Издания Банка России».

¹⁰ Платежные системы как элемент финансовой инфраструктуры / А.В. Шамраев // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. М., 2006, №9. С. 3–38.

Бородин Клим Викторович,
*аспирант кафедры «Конституционное
и административное право»
Южно-Уральского государственного университета
borodinklim@gmail.com*

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕПРАВОМЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

В статье изложены основные виды неправомерной информации, закрепленные на законодательном уровне, и способы борьбы с интернет-сайтами, размещающими противоправный контент. Изучены проблемы, возникшие с принятием №187-ФЗ, и предложены основные направления их решения.

Ключевые слова и фразы: информационное сообщество; информационные технологии; Интернет; неправомерная деятельность в сети; «черный список»; «антипиратский закон».

Сеть Интернет за последние 20 лет с завидной динамикой, со стороны других средств массовой информации, проникла во все сферы жизнедеятельности человека. Учеба, работа, развлечения, общение уже немыслимы без использования предлагаемых продуктов в сети. Показатель проникновения Интернета среди населения России с каждым годом растет. К примеру, интернет-аудитория зимы 2012–2013 годов выросла на 11 % относительно прошлогоднего показателя.¹

Технологии в корне меняют информационную среду жизни людей, и это ставит перед всеми формами человеческих ассоциаций (форм их деятельности и существования) вопросы о понимании сути современной жизни. Проблемы гласности, открытости деятельности человека и органов, ответственных за установление порядка поведений и отношений лиц (физических, юридических), органов и организаций, создаваемых на современном этапе исторического развития, требуют особого внимания в условиях информационного и гражданского общества, уяснения их связи с уже

¹ Светлана Петухова, Артур Гончаров, Фонд «Общественное мнение». Интернет в России. Зима 2012–2013 гг. Журнал «Интернет в цифрах». Вып. № 14.

существующими институтами экономики, социальной жизни, политических и правовых систем.²

Развитие информационных технологий одна из первоочередных задач государства. Отрасль информационных технологий является стратегически важным объектом для Российской Федерации и в своем плане мероприятий под названием «Развитие отрасли информационных технологий» Министерство Связи и Массовых Коммуникаций РФ среди важнейших задач государства по поддержке отрасли в 2013–2018 годах выделяет:

- развитие человеческого капитала за счет повышения уровня образования в области информационных технологий;
- улучшение институциональных условий ведения бизнеса в России, обусловленных снижением административных барьеров, созданием благоприятного налогового режима, устранением таможенных барьеров по импорту высокотехнологичной продукции отрасли информационных технологий;
- развитие международного сотрудничества в области информационных технологий;
- расширение исследовательской деятельности в области информационных технологий, требующее корректировки существующих механизмов распределения финансирования на науку для развития информационных технологий на базе существующих высших учебных заведений и научно-исследовательских организаций;
- поддержка развития бизнеса, включающая совершенствование механизмов финансирования компаний на ранних стадиях развития;
- долгосрочный заказ на информационные технологии со стороны государства;
- повышение грамотности населения в области информационных технологий.³

² Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М.: Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ», 2013. 280 с.

³ План мероприятий «Развитие отрасли информационных технологий» // http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=43857 – Официальный сайт Министерства Связи и Массовых Коммуникаций Российской Федерации.

Развитие отрасли информационных технологий тесно связано с внедрением сети широкополосного доступа (ШПД). Процент проникновения Интернета весной 2013 года составляет 52 %. Увеличение этого показателя до 80 % цель Минкомсвязи РФ, которую необходимо выполнить к 2018 году.

Из вышесказанного следует, что со стороны государства делается все возможное по обеспечению доступа к сети Интернет всего населения РФ. Но, с ростом процента пользователей, будет расти количество людей, пострадавших от злоумышленников в сети Интернет. Поэтому вопрос о правовом регулировании неправомерной деятельности в сети необходимо решать заранее.

Вводимые правовым режимом ограничения должны отвечать тем целям и задачам, ради достижения которых они устанавливаются. Обеспечение баланса конституционно защищаемых ценностей является критерием, который позволяет правильно определить правовой режим информации.

Исключительно важно обеспечение баланса конституционных прав на доступ к информации, на ее поиск и распространение, с одной стороны, и прав других субъектов и установленных ограничений в отношении конфиденциальной и иной ограниченного доступа информации – с другой. Различные ограничения в отношении доступа к информации связаны, прежде всего, с ее содержанием, необходимостью защиты прав и законных интересов общества, государства, личности. Конституционное регулирование ограничения доступа к информации является неотъемлемым элементом правового государства, а установление режимных требований возможно лишь тогда, когда режим ограничения доступа получил законодательное закрепление⁴.

В соответствии с федеральным законодательством неправомерная деятельность различается на несколько видов:

- распространение информации, порочащая честь и достоинство человека;
- ограничение прав на свободу, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну;

⁴ Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации // отв. ред. И.Ю. Богдановская. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2009. 344 с.

- сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия⁵;
- информация, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей – информация (в том числе содержащаяся в информационной продукции для детей), распространение которой среди детей запрещено или ограничено в соответствии с Федеральным законом № 436⁶;
- информация, подрывающая защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства;
- распространение информации, составляющей государственную тайну, коммерческую и служебную тайну;
- распространение персональных данных граждан;
- отправление электронных сообщений без возможности отказа от такой информации;
- распространение материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и (или) объявлений о привлечении несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера;
- распространение информации о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, местах приобретения таких средств, веществ и их прекурсоров, о способах и местах культивирования наркосодержащих растений;
- распространение информации о способах совершения самоубийства, а также призывов к совершению самоубийства;
- информации о несовершеннолетнем, пострадавшем в результате противоправных действий (бездействия), распространение, которой запрещено федеральными законами⁷;

⁵ Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года // Российская Газета. Вып. № 4831.

⁶ Федеральный закон от 29.12.2010 №436-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // Российская Газета. № 297. 31.12.2010.

⁷ Федеральный закон от 05.04.2013 №50-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части ограничения распростра-

- распространение информации, которая направлена на пропаганду войны, разжигание национальной, расовой или религиозной ненависти и вражды⁸;

- распространение информации с нарушением исключительных прав на фильмы, в том числе кинофильмы, телефильмы⁹.

Самым популярным инструментом по распространению неправомерной информации являются сайты. Сайтом в сети Интернет является совокупность программ для электронных вычислительных машин и иной информации, содержащейся в информационной системе, доступ к которой обеспечивается через сеть Интернет по доменным именам и (или) по сетевым адресам, позволяющим идентифицировать сайты в сети Интернет¹⁰.

В настоящее время законодательно закреплены процедуры по ограничению доступа к сайтам. Единая автоматизированная информационная система «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети Интернет и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети Интернет, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» каждый месяц вносит записи и блокирует интернет-ресурсы. Позитивная практика блокирования сайтов или указателей страниц сайтов говорит о правильной выбранной политике в области регулирования информации, попадающей под статью 15 ФЗ № 149.

Нововведение осени 2013 года заключается в принятии, так называемого, «антипиратского закона», в котором закреплен порядок ограничения доступа к информации, распространяемой с на-

нения информации о несовершеннолетних, пострадавших в результате противоправных действий (бездействий)» // Российская Газета. № 77. 10.04.2013.

⁸ Федеральный закон от 27.07.2006 №149-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская Газета. № 165. 29.07.2006.

⁹ Федеральный закон от 02.07.2013 №187-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях» // Российская Газета. №148. 10.07.2013.

¹⁰ Федеральный закон от 2.07.2012 №139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская Газета. №172. 30.07.2012.

рушением исключительных прав на фильмы, в том числе кинофильмы, телефильмы. Закон был принят, несмотря на множество противоречий со стороны крупнейших интернет-сообществ и, в частности, РАЭК. Волнения были весьма обоснованными, потому что принятый закон закрепил право за правообладателем на заявление в суд о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам. В случае отказа или бездействия какого-либо звена из цепочки, а именно информационного посредника, либо владельца интернет-ресурса, может быть ограничен доступ к ресурсу, либо к странице сайта. Стоит отметить, что сразу после вступления поправок в законную силу в суд были поданы сразу несколько исковых заявлений. Это может свидетельствовать о востребованности узаконивания действий правообладателей.

Принятие закона, не учитывающего интересы всех сторон, было поспешным решением. Поэтому была подана петиция по доработке Федерального Закона. Благодаря совместной детальной проработке поправок к закону депутатами Городской Думы РФ и представителями РАЭК, картина, складывающаяся вокруг «анти-пиратского закона», стала более объективной.

Закрепленная на законодательном уровне возможность блокировки сайта, является одним из главных недостатков закона. Поэтому среди других принципов, на которых должны строиться взаимодействия правообладателей, интернет-площадок и пользователей необходимо выделить досудебное разрешение конфликта и акцент на саморегулирование. Блокирование интернет-сайта должно быть только в крайнем случае, если досудебное разрешение конфликта не привело к желаемым результатам.

Попытка законодателя закрепить регулирование нарушений исключительных прав на фильмы можно считать точкой отсчета на расширение правовой области № 149-ФЗ, а именно музыкальные произведения и книги могут быть будущей причиной блокировки сайта. Поэтому до расширения списка произведений необходимо окончательно прийти к единому соглашению по процедуре ограничения доступа к интернет-ресурсу.

Бородин Максим Викторович ,
*Аспирант кафедры конституционное
и административное право
Южно-Уральского государственного университета
borodin.maksim@gmail.com*

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЭЛЕКТРОННОГО
ДОКУМЕНТООБОРОТА
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ГЛОБАЛЬНОГО
ИНФОРМАЦИОННОГО СООБЩЕСТВА**

В статье изложены некоторые существенные и проблемные аспекты обеспечения информационной безопасности электронного документооборота в условиях развития глобального информационного сообщества. Внимание уделено безопасности документированной информации, защите содержания электронного документа. Раскрыты правовые возможности технологии цифровой подписи.

Ключевые слова и фразы: информационное сообщество; информационная безопасность; электронный документооборот; технология цифровой подписи; принцип технологической нейтральности; защита электронного документа.

Рассматривая законодательство как регулирующий и информационный ресурс в развитии процессов глобализации правовых и информационных отношений, стоит отметить адекватную законодательную поддержку движения от концепции «электронного обмена данными» к электронному документообороту. Усиление взаимного влияния национальных экономик и правовых систем, интеграция России в мировое торговое сообщество требуют совершенствования норм российского законодательства в сфере электронного обмена информацией, приведения их в соответствие с международными стандартами. Данная позиция совпадает с основными принципами и подходами, зафиксированными в Окинавской хартии, которая ставит перед правительствами государств задачу создания «предсказуемой, транспарентной и недискриминационной политики и нормативной базы, необходимой для информационного общества».

Для обеспечения адекватного функционирования электронного документооборота существенную роль играют созданные правовые условия информационной безопасности движения электронных документов. В области информационной безопасно-

сти электронного документооборота, на мой взгляд, акцент необходимо делать на безопасности документированной информации, защите содержания электронного документа. Рассматривая информационную безопасность как комплекс установленных организационных, правовых и технических мер, в данной статье выделю лишь некоторые аспекты: возможности закрепленной на законодательном уровне технологии цифровой подписи, необходимость обеспечения безопасности персональных данных и меры превентивного характера.

Закрепив в Федеральном законе «Об электронной подписи» принцип технологической нейтральности, законодатель выделил технологию цифровой подписи, а именно, категорию усиленной электронной подписи, основанной на криптографических методах преобразования информации. Таким образом, на реквизит усиленная электронная подпись наложили дополнительную функцию – защиту электронного документа от несанкционированных изменений, которая технологически и процедурно сопряжена с электронным документом при подписании этого электронного документа. Т.е. усиленная электронная подпись в обороте электронных документов выполняет несвойственную функцию по защите электронного документа. В доверенной сети и среде процедуры защиты электронных документов нужно отделять от собственно процедуры подписания электронного документа. Технология цифровой подписи дает возможность как «проверить подлинность электронных документов», так и «гарантировать целостность их содержания». Кроме того, технология цифровой подписи позволяет не только устанавливать происхождение или целостность информации применительно к тем или иным лицам, как это требуется при подписании, но и удостоверить подлинность, например, серверов, веб-сайтов или любых других данных, распространяемых или хранящихся в цифровом формате, благодаря чему усиленные электронные подписи могут применяться намного шире, чем просто в качестве электронного аналога собственноручных подписей.

Необходимо отметить, что электронная подпись не защищает подписанную информацию от искажений. Для защиты информации существуют средства шифрования. В Директиве Совета Европы о правовых основах использования электронных подписей

средства шифрования упоминаются наряду со средствами электронной подписи, что свидетельствует об их различии. В нашем Федеральном законе «Об электронной подписи» средствами электронной подписи называют шифровальные (криптографические) средства, т.е. средства электронной подписи рассматриваются как средства шифрования.

Применение электронной подписи, полученной в результате криптографического преобразования информации с использованием ключа электронной подписи, и высоконадежной криптографической защиты электронного документа в соответствии с требованиями действующего законодательства в связи с отсутствием норм по биометрической привязке ключа электронной подписи к владельцу сертификата ключа проверки электронной подписи не увязывается и сводится на нет возможностью передачи ключа электронной подписи и подписания электронных документов неуполномоченными третьими лицами. Для исключения такой возможности необходимо применение биометрико-нейросетевого криптоформирователя личной усиленной электронной подписи пользователя с высокой степенью авторизации¹. Чтобы существенно повысить уровень авторизации управления личными формирователями таких электронных подписей необходимо привлечение современных биометрических технологий высоконадежной аутентификации. Например, одна из таких технологий строится на анализе динамики рукописного почерка. Исследования, проведенные в Российской Федерации и за рубежом, показали, что наиболее удобен для автоматической идентификации гражданина анализ динамики «живой» рукописной надписи. При воспроизведении надписи осуществляется оцифровка колебаний пера автографа и давления пера на подложку графического планшета. Оцифрованные данные являются биометрическим образом пользователя; используя несколько биометрических образов удается автоматически обучить искусственную нейронную сеть² преобразовывать образ

¹ Биометрическая идентификация личности по динамике подсознательных движений.

² Искусственные нейронные сети – математические модели, а также их программные или аппаратные реализации, построенные по принципу организации и функционирования биологических нейронных сетей – сетей нервных клеток живого организма. // <http://ru.wikipedia.org/wiki/>

«свой» в ключ формирования усиленной электронной подписи пользователя. Суть заключается в «воссоздании» ключевого контейнера средства криптографической защиты информации из биометрических параметров пользователя, который затем используется для вычисления усиленной электронной подписи электронного документа. Таким образом, описанное техническое решение и механизм биометрико-криптографической аутентификации позволят внедрить в информационной системе с электронным документооборотом новые принципы реализации дифференцированной политики информационной безопасности с юридически значимой усиленной электронной подписью.

Отдельно, как мне кажется, выделяется проблема потенциальной возможности взлома мощнейших современных криптографических систем (в частности, RSA³, широко применяемой в протоколах, использующихся в электронной коммерции и цифровых подписях) квантовыми компьютерами⁴, что вызовет хаос в областях, связанных с информационной безопасностью и конфиденциальностью данных⁵. Как говорил Уинстон Черчилль: «Кто владеет информацией – тот владеет миром». «Тот, кто сможет взламывать алгоритм RSA, будет править миром» – эта фраза, сказанная в шутку профессором физики ЯГТУ Л. Кокуриным, на самом деле скрывает в себе глубокий смысл⁶.

При позиционировании системы электронного документооборота в качестве информационной системы персональных данных необходимо учитывать, что сертификация и/или аттестация информационных систем на обработку персональных данных на законодательном уровне не предусмотрена. Сертифицируется каждый экземпляр средства защиты информации, обеспечивающего безопасность персональных данных в информационных системах

³ RSA (буквенная аббревиатура от фамилий Rivest, Shamir и Adleman) — криптографический алгоритм с открытым ключом. RSA стал первым алгоритмом такого типа, пригодным и для шифрования, и для цифровой подписи. Описание RSA было опубликовано в августе 1977 года в журнале Scientific American.

⁴ Квантовый алгоритм разложения числа на простые множители, разработанный Питером Шором в 1994 году.

⁵ <http://nauka.izvestia.ru/computer/article72443.html>

⁶ <http://delete-it.ru/2010/08/13/samyj-moshhyj-kompyuter-v-mire.html>

персональных данных. Выбор средств защиты информации⁷ для системы защиты персональных данных осуществляется оператором в соответствии с нормативными правовыми актами, принятыми Федеральной службой безопасности Российской Федерации и Федеральной службой по техническому и экспортному контролю.

В Российской Федерации за период 2010–2013 годов вступили в силу десятки нормативно-правовых актов, охватывающие все сферы жизни общества, в которых затрагиваются вопросы регулирования электронного документооборота, предоставления электронных документов с электронной подписью. Электронному документу придают юридическую силу подтвержденные полномочия его автора, подлинность, а также обязательные реквизиты, а доказательственное значение электронной подписи состоит в установлении тождества автора электронного документа с лицом, которое является субъектом соответствующих правоотношений. В 80 – 90% случаев споры по обороту электронных документов связаны с человеческим фактором: компрометация ключа электронной подписи, подписание электронных документов неуполномоченными третьими лицами и заверение электронной подписью видоизмененных документов. Результаты обобщения российской правоприменительной практики использования электронной подписи говорят о безграмотности в области информационной безопасности⁸. Поэтому, как мне видится, при самозащите гражданских прав участников электронного документооборота огромное значение имеют меры превентивного характера, которые по своей природе являются многогранными и представляют с одной стороны меры по охране имущества (правамочиями собственника или субъекта вещного права), а с другой стороны обязанности владельца сертификата ключа проверки электронной подписи. Сюда относятся защита ключа электронной подписи от утери, хищения; смена скомпрометированных ключей электронных подписей; действия, направленные на обеспечение режимного допуска к техни-

⁷ http://clsz.fsb.ru/files/download/svedeniya_po_sertifikatam.pdf
<http://fstec.ru/component/content/article/153-deyatelnost/tekushchaya/tekhnicheskaya-zashchita-informatsii/sistema-sertifikatsii/591-gosudarstvennyj-reestr-sertifitsirovannykh-sredstv-zashchity-informatsii-n-ross-ru-0001-01bi00>

⁸ Арбитражный суд Челябинской области, № Дела А76-6604/2009-5-287 от 03.07.2009.

ческим средствам обработки конфиденциальной информации; соблюдение требований по обеспечению информационной безопасности на конкретном автоматизированном рабочем месте; своевременный отзыв сертификатов ключей проверки электронных подписей лиц, лишенных права подписи под определенными видами электронных документов. На практике указанные превентивные меры представлены в виде обязанностей для субъектов информационных правоотношений, применяющих электронную подпись, закрепленных в соглашениях и регламентах.

Для укрепления информационной безопасности электронного документооборота и коррекции установленного правового механизма оборота документов, представленных в электронной форме, по моему мнению, необходимо принятие Концепции жизненного цикла электронных документов, которая в том числе способствует повышению культуры в сфере информационных технологий и снижению правовых рисков, связанных с новыми технологиями.

Букуру Жан-Батист,
*студент IV курса юридического факультета
Российского университета дружбы народов
bukurujb@mail.ru*

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье рассматривается роль банковской системе в процессе финансовой глобализации, а также влияние транснациональных банков на банковскую систему государства.

Ключевые слова: финансовая глобализация, банковская система, банк, Международный банк реконструкции и развития.

В настоящее время глобализация как процесс, ведущий формированию общемирового пространства охватывает практически все сферы жизни общества. Данное явление происходит по объективным обстоятельствам, когда государства и другие хозяйствующие субъекты более и более взаимодействуют между собой в условиях интернационализации экономических отношений. Фи-

нансовая глобализация является частью общего явления глобализации, которая имеет своей целью формирование единого финансового рынка, основанного на свободном передвижении капиталов в международном масштабе. Банки как раз занимают важную роль в процессе финансовой глобализации наряду с другими финансово-кредитными институтами. Финансовая глобализация является результатом развития финансовых инноваций и новых технологий в условиях интеграционных процессов. Она характеризуется бурным развитием банковской деятельности и финансовых рынков, ростом трансграничных компаний. Финансовая глобализация обусловлена мобильностью финансовых капиталов на международном уровне, в частности осуществляемой транснациональными компаниями.

В условиях глобализации банки обязаны обеспечивать свою конкурентоспособность. Чаще всего мелкие банки объединяются. Происходят слияние и поглощение банков по различным причинам, а некоторые становятся банкротами.

В одном государстве оказываются и иностранные банки и национальные банки. Транснациональные капиталы, представляемые транснациональными банками приобретают широкую экономическую власть и заинтересованы в своей собственной выгоде. Они могут постоянно перемещаться из одной страны в другую. Данный факт усложняет контроль государственных органов за деятельностью данных международных банков. Транснациональные банки иногда даже позволяют государству своего происхождения иметь политическое влияние на государство пребывания. В связи с этим возникает вопрос о допуске иностранных банков в национальную банковскую систему и о регулировании их деятельности на национальном рынке. Данный вопрос по-разному решается разными государствами.

Во первых государство может применять в отношении иностранного банка принцип национального режима, который предполагает отсутствие дискриминации по сравнению с национальными банками. Согласно данному принципу иностранным банкам, осуществляющие свою деятельность на территории определенного государства предоставляются одинаковые условия наравне с национальными банками без учета каких-либо ограничений.

Как правило, принцип национального режима осуществляется в соответствии с соглашениями, заключенными между государствами, чтобы способствовать свободному перемещению капиталов и товаров и расширению деятельности трансграничных компаний. Это позволяет избежать дискриминацию между национальными и иностранными банками. Данный принцип, как правило, применяется в рамках интеграционных объединений. Например, в рамках Европейского союза государства стремятся к унификацию законодательство в области банковской деятельности. Были разработаны единые стандарты банковского регулирования. В качестве примера можно привести признание в одной стране выдаваемую лицензию на осуществление банковской деятельности в другой стране ЕС. В отношении третьих государств установлены другие правила.

Во вторых существует, и другой способ решения вопроса о допуске иностранных банков на национальный рынок представляет собой принцип главенства национальных интересов. В этом случае государство устанавливает некоторые ограничения иностранным банкам для защиты национальных банков от конкуренции крупных иностранных и транснациональных банков. Это в основном выражается в установлении определенных организационно-правовых форм иностранных банков, размера уставного капитала, и.д.

Третий подход- принцип взаимности, суть которого заключается в том, что иностранным банкам предоставляются условия ведения банковского бизнеса, которые аналогичны условиям, предоставляемым иностранным банкам в стране происхождения нерезидентов-владельцев данных иностранным банкам. Транснациональный банк может осуществлять свою деятельность в другой стране через представительство, филиал, дочерный банк или совместный банк.

В условиях усложнения банковской деятельности, роста транснациональных компаний, трансграничных банков требуется взаимодействие между государством происхождения и государством пребывания для контроля за деятельностью данных банков.

Все следующие виды банков играют важную роль в процессе финансовой глобализации: Центральный банк (финансовое учреждение, осуществляющее контроль за денежным обращением

в стране или валютной зоне, выпускает банкноты, способствует рефинансированию коммерческих банков и проводит денежную политику страны) создает деньги; коммерческие банки (коммерческий банк чтобы его отличать от центрального банка) – финансовый посредник, который собирает сбережения и создает кредитные деньги предоставляя кредиты; инвестиционные банки и сберегательные банки.

Необходимо отметить, что Международный банк реконструкции и развития (МБРР) и Международный валютный фонд (МВФ) оказывают большое влияние на национальные банковские системы путем установления международных стандартов банковской деятельности, содействия частным иностранным инвестициям, выдачи кредитов государствам, особенно развивающимся странам. В рамках МБРР действует Международная финансовая комиссия, которая предоставляет займы, осуществляет инвестирование в виде долевого участия в капитале. Данные международные финансовые институты были созданы в результате международной конференции, которая состоялась в июле 1944 года в США, в штате Нью-Хемпшир, Бреттон-Вудс и занимают важную место в финансовой глобализации.

В 80-х годах банки испытывали большие трудности: появление новых иностранных банков, конкурентов; обращение клиентов банков к новым финансовым рынкам: эмиссия ценных бумаг крупными предприятиями и государствами, необходимость найти новые источники финансирования.

От государства с мировым финансовым рынком требуется соблюдения установленных правил, которые регламентируют международные валютно-финансовых отношений. Например, в статье 8 устава МВФ говорится о том, что «ни одно государство-член не участвует и не позволяет никаким из своих фискальных агентств участвовать в каких-либо дискриминационных валютных соглашениях или использовать практику множественных обменных курсов, независимо от того, попадают или нет такие действия в пределы, предусмотренные Статьей 7... Если такие соглашения или практика существуют на дату вступления в силу настоящего

Соглашения, соответствующее государство-член проводит с Фондом консультации относительно постепенного их устранения¹».

В настоящее время большие трудности испытывают банки развивающихся стран, которые оказываются конкурентно неспособными по сравнению с крупными транснациональными банками.

Литература

1. Бабурина О.Н. О генезисе и стадиях глобализации мировой экономики // Финансы и кредит. 2009. № 14.
2. <http://external.worldbankimflib.org/Bwf/60panel4.htm>
3. <http://www.worldbank.org/>
4. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/index.htm>

Галушкин Александр Александрович,
*кафедра судебной власти, правоохранительной
и правозащитной деятельности
Российский университет дружбы народов
alexander.galushkin@yandex.ru*

НАЦИОНАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В настоящей статье автором обосновывается необходимость комплексного подхода к обеспечению информационной безопасности в границах государства (на национальном уровне), создания специализированной нормативно-правовой базы, отвечающей современным условиям глобализации, а также целесообразность создания специализированных служб.

Ключевые слова и фразы: информация, информатизация, защита информации, государство, право, общество, глобализация.

В контексте защиты информации и обеспечения режима информационной безопасности особый интерес представляют следующие этапы научно-технической революции:

- изобретение письменности, в результате чего стала возможной передача информации на материальном носителе;
- изобретение книгопечатания – после этого стало возможным более или менее массовое тиражирование рукописей;

¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/rus/index.pdf>

- изобретение телеграфа и телефона открыло возможность для быстрой передачи информации на большие расстояния;
- изобретение компьютеров, информационно-телекоммуникационной сети Интернет (далее – Интернет) и их повсеместное облегчило передачу больших объемов информации внутри глобальной международной сети.

Безусловно, вопросы защиты информации были актуальны во все времена и эпохи. С развитием науки и техники появлялись новые способы передачи и хранения информации, и, соответственно, способы защиты информации.

В XXI веке информационные технологии сыграли особо важную роль. Уже недостаточно просто обеспечить безопасность на отдельно взятом объекте: будь то предприятие, учреждение или организация, вне зависимости от их организационно-правовой формы и направлений деятельности. Все более актуальными стали вопросы комплексного обеспечения информационной безопасности как на государственном (национальном), так и на международном (транснациональном) уровне.

Многочисленные хакерские атаки и диверсионно-террористические операции, проведенные с использованием новейших информационных технологий и специального программного обеспечения через сеть Интернет, а также различных внутренних сетей, имеющих выход в Интернет показали, что обеспечение информационной безопасности на уровне конкретного объекта, имеющего внешний выход в сети общего доступа или удаленный доступ, весьма проблематично и подчас неэффективно.

Полноценное обеспечение информационной безопасности на государственном (национальном) уровне становится в современных условиях основой не только безопасности отдельных государственных, муниципальных или частных объектов, но и государства в целом. Во многих развитых странах уже давно созданы специальные правоохранительные службы или специализированные подразделения, активно занимающиеся вопросами обеспечения информационной безопасности на государственном уровне (национальной информационной безопасности). Обычно дополнительно создаются научные и научно-исследовательские институты и центры, специализирующиеся на разработке новых методов, технологий, оборудования, способного эффективнее выявлять

возможные угрозы, фиксировать их, по возможности противодействовать им, а также подводить необходимые статистические данные, таким образом посильно участвуя в обеспечении информационной безопасности как на национальном (государственном) уровне, так и на локальном (здание, объект, предприятие, организация или учреждение) уровне.

Российская Федерация относительно недавно окунулась в проблемы информационной безопасности, в силу ряда объективных причин.

В конце XX века в нашей стране произошли существенные перемены в социальной, экономической, общественной сферах. Распад Советского Союза привел к множественным изменениям в гражданском обществе. Появились иностранные товары, технологии и услуги, многие из которых вообще не были ранее представлены в СССР или круг лиц, пользовавшихся таковыми в эпоху существования Советского Союза, существенно ограничен. Не исключением стали и информационные, в том числе телекоммуникационные технологии. Так появились и получили широкое распространение персональные компьютеры (электронные вычислительные машины) и иностранное программное обеспечение к ним, а также принтеры, сканеры, и другое сопутствующее оборудование как гражданского, так и военного, а также двойного назначения.

Российская Федерация, в отличие от других государств мира, почувствовала результаты четвертой информационной революции, связанной с изобретением и внедрением в массовое производство микропроцессоров и их специализированное программирование, а также появление персональных переносных компьютеров и технологий передачи информации (в том числе протоколов). Внедрение после распада СССР данных технологий в массовое использование, в том числе открытие для массового пользователя доступа к международной информационно-телекоммуникационной сети Интернет, и расширения доступа в сетях типа интранет.

Внедрение новых технологий породило и новые проблемы. С внедрением информационных технологий, активной компьютеризацией и переводом данных в электронную форму хранения появилась необходимость защиты информации, хранящейся на электронных (в том числе сетевых) носителях.

В современном мире информационная безопасность государства по своей сути является составной частью его национальной безопасности и выражается в комплексе организационно-правовых инструментов по обеспечению сохранности важной для государства информации, организации соответствующего режима доступа к ней, воспрепятствованию её несанкционированного удаления и изменения, обеспечения защищённости законных прав и свобод человека и гражданина.

В свете вышеизложенного интересен п. 109 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», который гласит, что «угрозы информационной безопасности в ходе реализации настоящей Стратегии предотвращаются за счет совершенствования безопасности функционирования информационных и телекоммуникационных систем критически важных объектов инфраструктуры и объектов повышенной опасности в Российской Федерации, повышения уровня защищенности корпоративных и индивидуальных информационных систем, создания единой системы информационно-телекоммуникационной поддержки нужд системы обеспечения национальной безопасности».

В сложившихся условиях вопросы обеспечения коллективной информационной безопасности в Российской Федерации приобретают особую актуальность, а их решение невозможно без грамотного научно-обоснованного подхода. Видится с одной стороны целесообразным теоретическое обоснование понятия национальной информационной безопасности Российской Федерации, и разработка Концепции национальной информационной безопасности Российской Федерации, сделав указанную концепцию составной частью Стратегии национальной безопасности Российской Федерации или выделив её в отдельный нормативно-правовой акт, а с другой стороны разработать эффективные организационно-правовые механизмы.

Дараган Валерий Валерьевич,
*старший преподаватель
кафедры оперативно-розыскной деятельности
и специальной техники факультета подготовки специалистов
для подразделений криминальной милиции
Днепропетровского государственного
университета внутренних дел
velcom2007@mail.ru*

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВЛИЯНИЯ ПРОЦЕССА ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА СФЕРУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ

Статья раскрывает влияние процессов глобализации, в контексте евроинтеграции Украины, на сферу государственных закупок в Украине. Основное внимание в работе автор акцентирует на *положительных изменениях в сфере государственных закупок в Украине, которые могут произойти в случае ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским союзом и его государствами-членами, с другой стороны.*

Ключевые слова и фразы: евроинтеграция, Европейский союз, государственные закупки, реформирование, глобализация.

Сегодня в Украине происходят процессы, направленные на евроинтеграцию. В связи с этим Кабинетом Министров Украины был разработан проект Соглашения про ассоциацию между Украиной, с одной стороны, и Европейским союзом и его государствами-членами, с другой стороны. Безусловно указанные процессы повлияют практически на все экономические процессы в Украине, в том числе и на сферу государственных закупок.

Одним из этапов евроинтеграции является оптимизация законодательства Украины к европейским стандартам. Первым этапом реформирования системы государственных закупок Украины является присоединение Украины к Соглашению всемирной торговой организации (ВТО) о государственных закупках. Украина обязалась стать обозревателем и начать переговоры относительно присоединения к соглашению о государственных закупках с момента присоединения к ВТО в 2008 году.

О возможности такого присоединения сообщил 6 сентября 2013 года в ходе доклада на Часе Правительства в Верховной Раде заявил Министр экономического развития и торговли Украины

Игорь Прасолов. «Длятся переговоры относительно присоединения Украины к Соглашению ВТО о государственных закупках. Это должны предоставить украинским компаниям доступ к рынкам государственных закупок 43 стран – подписантов Соглашения», – сказал Министр¹.

По мнению некоторых экспертов, такое присоединение открыло бы украинским предприятиям доступ к зарубежным государственным тендерным закупкам, объем которых, по данным ВТО, составляет 80–100 млрд дол. в год. Так прокомментировала заявление главы Министерства экономического развития и торговли юрист Адвокатского объединения «Волков и Партнеры» Ирина Половец. «Потенциальными выгодами от присоединения к соглашению, кроме доступа к рынку других членов, являются увеличение конкуренции, снижение уровня коррупции, повышение эффективности распределения общественных ресурсов, а также повышение прозрачности принятия решений на правительственном уровне в целом. Укрепление стандартов гласности и прозрачности, в свою очередь, может способствовать привлечению в страну инвестиций и передовых технологий», – отметила она².

Что касается самого соглашения, исходя из его положений, следует отметить следующие изменения, которые коснутся сферы государственных закупок Украины³:

– стороны соглашения признают, что законы, нормативные акты, процедуры и практика, которые касаются государственных закупок, не должны готовиться, приниматься или применяться относительно иностранных или национальных товаров и услуг, а также к иностранным или национальным поставщикам таким образом, чтобы предоставлять защиту национальным товарам или услугам или национальным поставщикам и не должны создавать дискриминацию среди иностранных товаров или услуг или среди

¹ Україна може приєднатися до Угоди СОТ про державні закупівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246656463&cat_id=244276429 – Дата доступа: 27.09.2013.

² Присоединение к соглашению ВТО о госзакупках откроет украинским компаниям рынок объемом до \$100 млрд в год [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.volkovpartners.com/s/home/comments/546> – Дата доступа: 27.09.2013.

³ Угода про державні закупівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_050/conv – Дата доступа: 27.09.2013.

иностранных поставщиков. Однако, на сегодняшний день, в Верховном Совете Украины зарегистрирован законопроект «О внесении изменений в Закон Украины «Об осуществлении государственных закупок» (относительно изменения конкурсных условий)», согласно которого планируется внести изменения в абзац 2 части 2 статьи 16 Указанного выше закона, а именно, после слов «материально-технической базы» дополнить словами «, в том числе собственных производственных мощностей и/или центров обслуживания на территории Украины». То есть, иностранные поставщики смогут принимать участие в тендерах только при условии физического присутствия в Украине собственных производственных мощностей и/или центров обслуживания на территории Украины. Согласно пояснительной записке указанные изменения направлены на поддержку отечественного производителя во время осуществления процедуры государственных закупок, что не соответствует указанному выше пункту соглашения;

– каждая Сторона обязана при подготовке и в процессе применении законов, нормативных актов и процедур, которые влияют на государственные закупки, содействовать увеличению импорта из стран, которые развиваются, принимая во внимание особые проблемы менее развитых стран и среди них стран, которые находятся на низких стадиях экономического развития. Указанная статья соглашения, по нашему мнению, положительно повлияет на импорт товаров из Украины, так как Украина относится к странам, которые развиваются;

– каждая Сторона, которая является развитой страной, должна, по обращению, предоставлять любую техническую помощь, которую считает нужной, Сторонам, которые являются странами, которые развиваются, в решении их проблем в сфере государственных закупок. Техническая помощь, может включать перевод документации относительно квалификаций и тендерных предложений, сделанных поставщиками Сторон, которые являются странами, которые развиваются, на официальный язык ВТО. Указанная статья, по нашему мнению, способствует увеличению уровня конкуренции в сфере государственных закупок, что, несомненно, приведет к улучшению качества закупаемых товаров (работ, услуг), либо уменьшению их цены;

Вторым этапом реформирования системы государственных закупок Украины будет подписание Соглашения про ассоциацию между Украиной, с одной стороны, и Европейским союзом и его государствами-членами, с другой стороны (далее Соглашение).

Исходя из положений проекта указанного Соглашения, рассмотрим основные изменения, касающиеся сферы государственных закупок Украины:

– установить следующие пороги для контрактов, превышение которых будет регулироваться положениями Соглашения: 133.000 EUR для государственных контрактов на поставку товаров и предоставление услуг для центральных государственных органов, за исключением государственных контрактов на предоставление услуг, определенных в Директиве 2004/18/ ЕС Статья 7.b абзац 3; 206.000 EUR для государственных контрактов на поставку товаров и предоставление услуг, на которые не распространяется предыдущий пункт а; 5.150.000 EUR для государственных контрактов на выполнение работ и государственных концессий; 5.150.000 EUR для государственных контрактов на выполнение работ в коммунальном и инфраструктурном секторах; 412.000 EUR для государственных контрактов на поставку товаров и предоставление услуг в коммунальном и инфраструктурном секторах. Указанное в некоторой степени улучшит положение национальных производителей;

– закупка происходит исходя из принципов недискриминации, равного отношения, прозрачности и пропорциональности. Возникает вопрос относительно принципа пропорциональности. Указанный принцип является новым для системы государственных закупок в Украине, на сегодняшний день государственные закупки в Украине осуществляются исходя из таких принципов: добросовестная конкуренция среди участников; максимальная экономия и эффективность; открытость и прозрачность на всех стадиях закупок; недискриминация участников; объективная и непредубежденная оценка предложений конкурсных торгов; предотвращение коррупционных действий и злоупотреблений. Исходя из общих положений о принципах государственных закупок, принцип пропорциональности заключается в том, что формальная сторона процедуры должна отражать масштаб и природу контракта, закупающая организация должна согласовывать стоимость и объ-

ем контракта с выбором процедуры конкурса⁴. Указанные изменения, по нашему мнению, в некоторой мере снизят уровень коррупции в сфере государственных закупок;

– стороны усилят сотрудничество путем обмена опытом и информацией, которая касается их наилучших практик и нормативно-правовой базы. Указанные изменения, по нашему мнению, будут способствовать выведению нормативно-правового регулирования сферы государственных закупок в Украине на качественно новый уровень.

Исходя из выше сказанного, можно прийти к следующему выводу, что влияние процессов глобализации в контексте евроинтеграции Украины связанные с реформированием системы государственных закупок приведут к следующим положительным изменениям:

- увеличению конкуренции;
- снижению уровня коррупции;
- повышению эффективности распределения общественных ресурсов;
- повышению прозрачности принятия решений на правительственном уровне;
- откроет украинским предприятиям доступ к зарубежным государственным тендерным закупкам;
- увеличению качества закупаемых товаров (работ, услуг);
- удешевлению закупаемых товаров (работ, услуг), что повлияет на экономию государственных средств;
- выведет нормативно-правовое регулирование сферы государственных закупок на качественно новый уровень.

⁴ Сфера, фокус и основные выводы о законодательстве и практике государственных закупок в странах операций ЕБРР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_050/conv – Дата доступа: 27.09.2013.

Дзбоева Радмила Борисовна,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
radoaija@rambler.ru

РАЗВИТИЕ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЕС И СЕ)¹

Данная публикация первая в серии статей², посвященных развитию жилищной политики в условиях глобализации. В статье раскрываются основные проблемы европейской жилищной политики, анализируются тенденции ее развития на примере одной из стран ЕС. Формулируются выводы о влиянии глобализации на развитие жилищной политики.

Ключевые слова: глобализация, жилище, жилищная политика, право собственности.

Развитие жилищной политики давно не является отраслевой проблемой, это проблема мирового масштаба – сложная область политики – и она требует комплексных решений, прежде всего, по причине того значения, которое приобретают жилищные условия для жизни и развития человека. Обеспечение безопасного, достойного и доступного жилья для населения в целом вот основная цель жилищной политики любого государства. Однако на сегодняшний день растущие демографические потребности остаются неудовлетворенными. Основным результатом этого дефицита: спрос превышает предложение, арендные ставки и цены на имеющиеся жилье завышены. Более того, в последние десятилетия во многих странах жилищная политика не является приоритетной в расходах государств.

Стоит отметить, что не только естественный демографический рост является причиной дефицита жилья. Изменения в структуре семьи, увеличение количества разводов, неполные семьи, увеличение периода проживания молодежи с родителями, старение населения, все это является факторами, которые вносят вклад

¹ Статья подготовлена в рамках проекта № 13-03-00544, поддержанного РГНФ, а также при информационной поддержке СПС Консультант-Плюс.

² Серия статей готовится в рамках указанного проекта.

в поддержание спроса на жилье на высоком уровне. Величина миграционных потоков и концентрация иммиграции в городах, также оказывают дополнительное влияние на доступность жилья и в целом поднимают вопрос о непригодности существующего жилищного фонда для нужд мигрантов.

Учитывая сложившийся общеевропейский жилищный кризис, следует отметить, что жилищная политика должна быть динамичной, направленной на устойчивость, преемственность и участие всех «игроков», также должна соблюдаться рецепция к развивающимся потребностям населения. Безусловно, за основу развития жилищной политики необходимо взять наиболее подходящие жилищные программы, которые доказали свой успех в адаптации к территориальным проблемам с помощью мер, направленных на повышение роли местных органов власти, отстаивая необходимость национальной солидарности и приверженности государственной власти.

В сравнительной жилищной политике СЕ и ЕС следует отметить ряд аспектов, которые необходимо изучить, а именно: жилищное строительство, финансирование жилищной сферы, жилищные субсидии, владение недвижимостью, социальное жилье и аренда.

Итак, Швеция. В 2001 году это государство было конкретизировано как наиболее развитое универсальное государство всеобщего благоденствия³. Швеция сохранила самые высокие налоги в мире, щедрую систему социальной защиты и отрегулированный рынок труда⁴. В Швеции низкая степень стратификации. С 1980 социальные расходы в Швеции составляли приблизительно одну треть ежегодного ВВП. Уже в конце 1990-х должным образом была обеспечена система социального страхования, в частности, государство обеспечивает бесплатное обязательное обучение, включая бесплатный проезд и бесплатный обед, для всех детей в возрасте 7 – 16 лет⁵. Национализация благосостояния – по сути, прин-

³ Salonen T. Sweden: Between Model and Reality. In P. Clcock, & G. Craig, International Social Policy (pp. 143-160). New York: Palgrave. 2001.

⁴Norberg J. Swedish Models: The Welfare State and its Competitors. The National Interest, Summer, 85-91. 2006.

⁵ Salonen T. Sweden: Between Model and Reality. In P. Clcock, & G. Craig, International Social Policy (pp. 143-160). New York: Palgrave. 2001.

цип Швеции – черта характера этой страны. Например, государство возлагает на себя роль семьи, чтобы предоставить услуги, такие как уход за пожилым людям и забота о детях.

Швеция типичный представитель социал-демократической системы, следовательно, и под жилищное обслуживание подпадает все без исключения население страны. Цель предоставления жилищных услуг состоит в том, чтобы предоставить всем возможность жить в хорошем жилье по разумной стоимости, а также в безопасной окружающей среде. Обеспечение равных и достойных условий жизни особенно для детей и молодежи является приоритетным. Жилищное обслуживание в Швеции основано на универсализме. Наполненность рынка жилищных услуг определяется, прежде всего, уровнем и структурой денежных доходов населения. В Швеции⁶ широкое распространение получило публичное управление рынком жилищных услуг, особенно в сфере поддержки малообеспеченных слоев населения, например, при реализации социальной политики, направленной на предоставление возможности дать всем гражданам равный доступ к жилищным услугам, которые они могут себе позволить. При этом предполагается, что все граждане должны иметь право на современно оборудованное, хорошо спланированное и просторное жилье, а также доступные цены на жилищные услуги.

Публичное регулирование рынком жилья и жилищных услуг в Швеции осуществляется в следующих направлениях: предоставление государственных займов с гарантированными процентами, жилищных субсидий для семей с низкими доходами и пенсионеров, контроль за квартплатой и тарифами на жилищные услуги. Установление уровней квартплаты является одним из важных элементов публичного управления рынком жилищных услуг в Швеции. Размеры квартплаты определяются после переговоров между компанией и организацией квартиросъемщиков, при этом она должна покрывать издержки по управлению, эксплуатации и капитальным расходам на обслуживание квартир. Фактические издержки документально проверяются с целью недопущения завышения расходов. Если стороны не могут договориться, то они обращаются в специальный суд.

⁶ Тоже наблюдается и в других скандинавских странах, для которых характерна социальная ориентация экономической политики.

В Швеции такой суд называется «арендный трибунал». Квартиросъемщику вернут деньги, а домовладельца оштрафуют на значительную сумму. Жилищная политика этого государства направлена на ограничение прибыли арендодателей (как муниципальных, так и частных) – не более 2–3 % в год – по убеждению властей Швеции, жилье слишком важная социальная категория, чтобы на нем делать деньги. Негативное последствие – достаточно высокая оплата жилья – семья тратит на аренду жилья около 50 % своего совокупного дохода. Определяется квартплата ежегодно парламентом страны. Именно определяется, а не назначается. Перед тем, как повысить ее, парламент обращается к мнению жителей, которое выражает Союз квартиросъемщиков.

Местные власти этого государства управляют и использованием земли, а также ее предоставлением для строительства. Строительные компании вынуждены конкурировать за способность построить лучше и дешевле, чем их конкуренты. В сфере строительства жилья государство предоставило субсидии некоммерческим компаниям. Субсидированное финансирование сделало доступным и систему жилищных ссуд⁷. Государство также управляет программой жилищного строительства под названием The Million Homes⁸. Шведское правительство поддерживает крупный масштаб услуг общественного жилищного строительства, прежде всего, для поддержания социального равенства, которое является традиционным для социал-демократического режима

Также правительство Швеции обеспечивает чрезвычайно щедрую систему жилищных субсидий. Субсидии включают процентные ставки на уровне ниже рыночного, жилищные пособия и налоговые послабления домовладельцам. Субсидии в основном приняли форму гарантируемых процентных ставок по государственным кредитам, которые были значительно ниже рыночных курсов.

Усилия стран-участниц СЕ и ЕС, безусловно, направлены на поддержку частного домовладения. Однако в различных стра-

⁷ Nesslein T.S. Markets versus Planning: An Assessment of the Swedish Housing Model in the Post-war Period. *Urban Studies*, 40 (7), 1259-1282. 2003.

⁸ Hall T. The Million Homes Programme: a review of the great Swedish planning project. *Planning Perspectives*, 20 (July), 301-328. 2005.

нах остается еще очень много арендного жилья, так в Швеции практически 46 % всего жилого фонда – арендное жилье, следовательно, оставшиеся 54 % приходится на жилищный фонд, в котором проживают собственники, однако, из этой цифры следует вычесть социальное жилье. В настоящее время государство ориентировано на рынок, и чтобы по прежнему оставаться гарантом лучшей среды, рынок подчинен арендным платам, а не наоборот.

Определенно, глобализация затрагивает не только жилищную политику, но и в целом всю систему благосостояния. Главный эффект глобализации состоит в том, что она вызывает повышение неолиберализма. Такая тенденция глобализации уменьшает благосостояние государства. Глобализация сказывается на изменениях в движении капитала, производственной системе, рынках и торговле, в товарах и услугах⁹. Свободный поток глобального капитала не самым лучшим образом сказывается на тенденциях государственной политики. Швеция была категоризирована как страна с социал-демократической системой. Однако глобализация проводит свою либерализацию. Например, общественный сектор медицинского обслуживания уменьшил социальное пособие и поднимает сборы посредством сокращений установленного ухода и непрерывных повышений сборов¹⁰.

Глобализация – непреодолимая власть, которая заставляет либерализацию распространяться на традиционную социал-демократическую систему. Глобализация – искушение и угроза одновременно. Государство вынуждено соблюдать новую модель поведения, некое международное разделение труда. В то же время это вынуждает государство выполнить ряд преобразований в налаженном благосостоянии, чтобы сохранить конкурентоспособность. В эру либерализации, вне экономической конкурентоспособности государства, правительства вынуждены будут пересмотреть ценность человеколюбия. Влиятельные политики должны будут найти баланс между экономическим развитием и социальным равенством при этом, продолжая развивать социальную политику.

⁹ Yeates N. Social Politics and Policy in an Era of Globalization: Critical Reflections. *Social Policy and Administration*, 33 (4), 372-393. 1999.

¹⁰ Salonen T. Sweden: Between Model and Reality. In P. Clcock, & G. Craig, *International Social Policy*. New York: Palgrave. 2001. P. 143-160.

Зиннурова Римма Ильясовна,
*аспирант кафедры административного права
Российской академии правосудия
rimma_zinnurova@mail.ru*

МОДЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Статья раскрывает модели административно-правового регулирования и реформирования здравоохранения в условиях глобализации. Особое внимание уделено системе обязательного и добровольного страхования граждан.

Ключевые слова и фразы: глобализация, интернационализация, реформирование и модернизация здравоохранения, программа развития здравоохранения, развитие международных отношений, страхование здоровья граждан, обязательное медицинское страхование, добровольное медицинское страхование, контроль за деятельностью страховых организаций.

Глобализация как сложный, многогранный исторический и социально-экономический процесс проявляется в сфере здравоохранения в различных формах: возникновение международных организаций и их взаимодействие для решения проблем здравоохранения, унификация систем здравоохранения, трансграничная поставка медицинских услуг, потребление медицинских услуг за границей, коммерческое присутствие медицинских компаний за рубежом, международная миграция медицинского персонала, интернационализация медицинского образования, развитие международного патентного законодательства.¹

Возникновение новых форм общественных отношений обуславливает и появление новых методов правового регулирования. В последние годы в Российской Федерации активно ведется реформирование и модернизация здравоохранения, разрабатываются новые нормативные правовые акты по укреплению государственной политики в данной сфере, проводятся правовые и социально-экономические мероприятия с целью повышения уровня здоровья населения и урегулирования отношений как на национальном, так и на международном уровнях.

¹ Подробнее см. диссертацию Губиной М.А. Развитие здравоохранения в условиях глобализации: мировой опыт. СПб., 2009. 316 с.

Начало реформированию здравоохранения было положено приоритетным Национальным проектом «Здоровье» в 2005 г.² С 2008 г. по 2012 г. активно обсуждался Проект «Концепция развития здравоохранения до 2020 г.», представлявший собой анализ состояния здравоохранения и предлагающий способы его совершенствования путем поэтапной подготовки новых законодательных актов.³

Вместе с тем в декабре 2012 г. введена в действие государственная программа «Развитие здравоохранения в Российской Федерации»⁴ (далее Программа), в основу которой легли проект «Здоровье» и обсуждаемая концепция. Программа определяет цели, задачи, основные направления развития здравоохранения и мероприятия, механизмы их реализации и финансовое обеспечение. По прогнозной оценке расходы на реализацию мероприятий Государственной программы из бюджетов всех уровней будут направлены средства в размере более 33 трлн рублей.

В Программе в качестве одной из подпрограмм утверждено «Развитие международных отношений в сфере охраны здоровья» и в качестве задач выделяется повышение роли Российской Федерации в международных организациях в сфере охраны здоровья, подготовка предложений по совершенствованию нормативно-правовой и институциональной базы российского участия в международных отношениях, обеспечение согласованной и скоординированной деятельности российских ведомств, участвующих в международных отношениях в сфере охраны здоровья и других задач, направленных на развитие глобализационных процессов.

Несмотря на наличие стратегических документов развития здравоохранения, они пока остаются лишь проектами долгосрочной модернизации медицинской сферы.

Реформирование российского здравоохранения началось без комплексной оценки советской модели здравоохранения, закономерностей ее становления и развития. Советская модель предполагала бесплатное оказание медицинских услуг населению го-

²http://www.roszdravnadzor.ru/gos_programs/health

³Мохов А.А. Концепция развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года и ее правовое обеспечение // Российская юстиция. 2011. № 8. С. 48–50.

⁴ Утв. Распоряжением Правительства № 2511-р от 24.12.2012.

сударственными медицинскими учреждениями с целью обеспечения равного доступа всех категорий населения к медицинской помощи. Во время существования СССР данная модель была признана одной из самых эффективных в мире.

Одним из приоритетных направлений реформирования явилось обязательное медицинское страхование граждан. Правотношения в сфере страхования здоровья урегулированы Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании»⁵ (далее закон об ОМС). В соответствии с данным законом устанавливаются определенные гарантии оказания медицинской помощи застрахованным гражданам Российской Федерации, а также постоянно или временно проживающим иностранным гражданам и лицам без гражданства. Однако на практике возникает множество проблем с реализацией прав на получение медицинской помощи. В частности, вышеуказанным законом было утверждено право застрахованных лиц на выбор врача и выбор медицинской организации из тех, которые участвуют в программе страхования⁶. Большинство граждан не уведомляются об этом праве, а также зачастую неправомерно отказывается в выборе лечащего врача и поликлиники.

Вместе с тем, наряду с правом на гарантированную медицинскую помощь, оказываемую без взимания платы, законодательством предусмотрено право на получение медицинской помощи в соответствии с договором добровольного медицинского страхования (далее ДМС)⁷. В настоящее время наблюдается тенденция увеличения числа граждан – субъектов добровольного страхования. Это обусловлено тем, что условия данного договора имеют ряд преимуществ по сравнению с обязательным медицинским страхованием: страхователь самостоятельно может выбрать содержание необходимой ему страховой программы и медицинские учреждения, в которых ему может быть оказана помощь. Условия договора ДМС позволяют большему количеству граждан обращаться за помощью в частные медицинские организации.

⁵ от 20.11.2010 г № 326-ФЗ.

⁶ Там же ст. 16.

⁷ См. ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан» от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 27.09.2013).

С одной стороны, это способствует снижению нагрузки на медицинские организации в сфере обязательного медицинского страхования и стимулирует развитие частного сектора медицины. С другой, это говорит о том, что лиц, застрахованных по ОМС не удовлетворяет качество и объем получаемых услуг. Вместе с тем, наличие полиса ДМС не налагает ограничения на доступ к услугам по программе обязательного страхования. Однако на практике ОМС и ДМС существуют параллельно, дублируя друг друга, т.е. одни и те же услуги можно получить как по полису обязательного, так и дополнительного медицинского страхования.

Современное российское законодательство содержит ряд пробелов в урегулировании сферы ДМС, что приводит к значительным трудностям в правоприменительной практике. В частности, это связано с отсутствием специального закона, регулирующего данную сферу правоотношений. Так, возникают проблемы с возможностью расторжения договора ДМС на основании указания страхователем ложных сведений о состоянии своего здоровья, ответственность работодателя при несвоевременном предоставлении работнику полиса ДМС, ответственность страховщиков за заключение договора ДМС после наступления страхового случая и др.

Контроль, осуществляемый федеральными и территориальными органами исполнительной власти за деятельностью страховых организаций, не охватывает сферу добровольного медицинского страхования, хотя одни те же организации осуществляют как обязательное, так и добровольное страхование и ведут лишь раздельный учет по видам страхования. Отсутствие единой системы контроля и надзора со стороны государственных органов также способствует многочисленным нарушениям.

Более того, государственными программами обязательного страхования здоровья граждан не предусмотрено оказание помощи лицу при наступлении страхового случая за пределами Российской Федерации, в связи с чем гражданам также приходится прибегать в дополнительному страхованию. С точки зрения автора, в условиях глобализации следует укреплять сотрудничество с другими государствами в сфере двустороннего оказания необходимой медицинской помощи.

Пример развитых капиталистических стран убедительно подтверждает, что бюджетное здравоохранение и активное уча-

стие государства в охране здоровья граждан вполне совместимо с рыночной экономикой. Наиболее наглядный тому пример – Великобритания, где с конца 40-х гг. прошлого века действует Национальная служба здравоохранения, финансируемая из государственного бюджета⁸.

В России страховая система отождествляется с рынком, а бюджетная ему противопоставляется. Однако наличие в стране рыночной экономики не является препятствием для активного участия государства в охране здоровья граждан. На данном этапе развития Российской Федерации для успешного взаимодействия на международной арене и сотрудничества с другими государствами особенно важно закрепить уже созданные основы для взаимодействия государственного и частного секторов, а также минимизировать число декларативных законодательных норм.

Иванский Валерий Прокопьевич,
*к.ю.н., доцент кафедры
административного и финансового права
Российского университета дружбы народов*

НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЙ ПРОГРЕСС, ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ И ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК

В статье раскрываются два уровня проблем: первый связан с развитием права в условиях глобализации; а второй – с перспективными и приоритетными направлениями исследований в юридической науке.

Ключевые слова: правосознание, научно-техническая революция, глобализация, постмодерн, правопонимание, информационно-когнитивная теория права, правовое «Я», квантовая теория.

В русле названия статьи следует выделить общий контур рассмотрения проблем: 1) глобализация как следствие научно-технического развития (эпоха постмодерна); 2) интеграция как результат развития глобализации. Обозначенные выше общие проблемы мы исследуем в правовом русле в следующей последова-

⁸ <http://ecsocman.hse.ru/text/16207180/>

тельности. Сначала рассмотрим тенденции взаимопроникновения гуманитарных и технических наук, а затем опишем движение юридической мысли в эпоху постмодерна, оформленное в научных теориях правовых школ. Кроме того, в рамках заявленной темы статьи отметим наиболее животрепещущие и перспективные направления исследований для юридической науки в XXI веке.

1. Глобализация как источник междисциплинарных научных взаимодействий

Читая название статьи, у некоторых ученых сразу же может возникнуть недоумение, внутреннее сопротивление, своего рода, отторжение взаимосвязи правоведения и квантовой физики (механики). Но это на первый взгляд. Можно будет согласиться с теми учеными-юристами, которые не допускают взаимодействие (синергию) квантовой теории с юриспруденцией, с одной стороны. Но это, еще раз подчеркну, на первый беглый взгляд – абсолютное отрицание каких-либо научных контактов между этими сферами научной деятельности. С другой стороны, хотелось бы выделить два аспекта рассматриваемой проблемы. Первый аспект: если осторожно и тщательно проанализировать в отечественных и зарубежных научных публикациях тенденции в развитии квантовой теории, то можно, «не прищуриваясь», заметить появления на основе квантовой механики (физики) новых междисциплинарных научных областей, образованных на стыке психологии, информатики, семиотики, как, например, квантовая информация, квантовая когнитивистика, квантовая медицина и т.п. Второй аспект заключается в том, что, действительно, нецелесообразно в отраслях юридической науки применять основные положения квантовой теории, за исключением термина «правосознания», используемого в научных теориях права (правовых школах), а также при рассмотрении эффективности правового регулирования общественных отношений. Вышеуказанные тенденции нашли свое четкое проявление в эпоху постмодерна.

Новый постмодернистский тип философствования изменил восприятие самого права – его признаков и принципов. Сегодня оно воспринимается в общественном сознании как многомерный, противоречивый феномен с постоянно изменчивой структурой. Новая философская парадигма постмодерна основана на том, что:

- во-первых, противостоит всем формам монизма и унификации;
- во-вторых, позиционирует себя в качестве идеи множественности и разнообразия: не все может быть «показано», «изображено», «иконизировано»;
- в-третьих, одновременно сосуществуют разнородные идеи: смешение и скрещивание различных жанров искусства, заимствование одними жанрами творческих стилей и методов других.

Следовательно, постмодернизм отрицает не науку как таковую, а сциентизм, в соответствии с которым лишь данным современным естественных наук позволено конструировать наше мировоззрение.

Несложно проследить влияние указанных процессов на право и динамику его понимания, выразившееся в возрастающем числе концепций понимания права, согласующиеся с общей критичностью, многополярностью и плюрализмом мира постмодерна. Постмодерн в праве означает ситуацию, когда право претерпевает такие изменения, которые оказывают влияние на восприятие права, основанное не на мироощущении, а на мирочувствовании. Другими словами, модерн базировался на правосознании, доминирующим аспектом которого была правовая идеология (мировоззрение), а для постмодерна превалирующим состоянием правосознания стала правовая психология. Поэтому для постмодернистских исследователей права свойственно восприятие права в качестве тесно интегрированного с иными общественными отношениями – политикой, экономикой, финансами и т.д. Похожая интеграция имеет место и в науке. Но если на первых этапах постмодерна характерна интеграция с гуманитарным (общественным) циклом наук, то сейчас просматриваются тенденции к объединению с естествознанием, особенно с квантовой физикой, кибернетикой и информатикой. Такое близкое «сотрудничество» наук будет способствовать познанию сущности разнообразных ипостасей права, которая, на наш взгляд, имеет единую информационно-энергетическую природу. По прогнозу автора, открытия о единой сущности права будут пестрить во многих научных публикациях в эпоху пост-постмодерна.

В связи с вышесказанным, весьма важным направлением развития юридического познания является уже не только форми-

рование философии права, социологии права, правовой кибернетики, юридической антропологии, юридической логики, правовой информатики и других дисциплин, но и развитие правовой квантовой информатики, правовой когнитивистики. Эти и другие юридические дисциплины формируются на стыке юриспруденции со смежными науками. Их появление свидетельствует о том, что прежние междисциплинарные связи юриспруденции со смежными науками (освоение и использование их методов и приемов исследования, некоторых теоретических положений и т.д.) уже не удовлетворяют теоретико-познавательным потребностям юриспруденции, и она нуждается в систематической разработке соответствующего круга проблем в рамках новой самостоятельной юридической науки.

«Поэтому необходимо искать принципиально новый тип правопонимания в другой плоскости. В связи с тем, что понятие права (тип правопонимания) является априорным (трансцендентным) относительно юридической науки основанием¹, его обоснование – принципиально метаюридическое. Оно может быть обна-

¹ То, что понятие права не может быть выведено индуктивным путем, например, из норм права, осознавал Г. Кельзен, вводя в систему права ее априорное начало – «основную норму». Знаменитые ограничительные теоремы К. Геделя, прежде всего его вторая теорема, утверждающая, что в каждой достаточно богатой формальной системе невозможно доказать ее непротиворечивость теми методами, которыми она формализована, говорят о том же: для обоснования права необходимо выйти за рамки юриспруденции (более подробно см.: Паршин А.Н. Размышления над теоремой Геделя // Вопросы философии. 2000. № 6).

По мнению постпозитивистов (Т. Куна, П. Фейерабенда и др.), наука обязательно включает в себя «внеаучные», в том числе метафизические, положения. В.С. Степин считает, что основаниями науки являются научная картина мира, идеалы, нормы и философские основания (см.: Степин В.С. Теоретическое знание. Структура, историческая эволюция. М., 2000. Гл. 3). Еще более категоричны в этом вопросе представители социологии знания (Б. Варне, Д. Блур, Дж. Гилберт, М. Малкей и др.). Так, по мнению М. Малкея, внешний мир «входит» в науку через те значения, которые создаются учеными, интерпретирующими его. А эти значения зависят, прежде всего, от социального контекста (в том числе от мировоззренческих, философских установок), в котором работают ученые (см.: Маклей М. Наука и социология знания. М., 1983.). Другой известный представитель этого направления Д. Блур утверждает, что объективность в науке представляет собой не что иное, как теоретические представления, основанные на «социальных образах». Поэтому научная объективность, с его точки зрения, «выступает социальным феноменом» (Bloor D. Knowledge and Social Imagery. L., 1976).

ружено только в социальной философии (или теоретической социологии)»².

Преодолеть отмеченную выше ограниченность мировоззрения эпохи модерна в российском правоведении в состоянии только философские концепции, являющиеся междисциплинарным сцепляющим компонентом. Помимо этого необходимо направить интеллектуальный потенциал научного сообщества на установление и развитие новых связей с несмежными с юриспруденцией междисциплинарными областями. Все вышеуказанное может послужить основанием нового типа правопонимания, способного ответить на вызов постмодерна.

Следует отметить, что самым важным фактором, определяющим доминирующий тип правопонимания в обществе, на наш взгляд, является научно-технический прогресс (НТП), точнее, его революционная форма развития материально-технической базы общества – научно-техническая революция (НТР). Мы не будем анализировать влияние научно-технических революций (НТР)³, имевших место в истории человечества, на понимание права, а остановимся лишь на НТР XX столетия в русле зарождения новой правовой парадигмы – информационно-квантовой (когнитивной) теории права.

Во второй половине XX в. мир вступил в новый этап научно-технической революции. Если предшествующая НТР привела к

² Честнов И.Л. Онтологический статус юриспруденции в современном мире // Место юриспруденции в системе общественных наук. Первые Спиридоновские чтения. Труды теоретического семинара юридического факультета СПб ИВЭ-СЭП. Вып. 3. СПб., 2000.

³ В большинстве научных публикаций общепринято деление НТР на три этапа (стадии) развития общества: аграрный, индустриальный и постиндустриальный. Например, Элвин Тоффлер в своей книге «Третья волна» называет три основных стадии волнами развития человечества — аграрная, индустриальная, постиндустриальная. Волна у Тоффлера — это рывок в науке и технике, который приводит к глубинным сдвигам в жизни общества. Таким рывком для первой волны стало внедрение сельского хозяйства, для второй волны – промышленный переворот. Волна «прокатывается» постепенно, одновременно на планете существуют все три стадии. Периоды между волнами постепенно сокращаются: тысячелетия для первой волны, 300 лет для второй. Третья стадия – информационная – при переходе к обществу, основанному на знании (постиндустриальному). Третья волна, по оценке Тоффлера, полностью сменит вторую к 2025 году (см.: Тоффлер Э. Третья волна. Москва: АСТ, 2004. 781 с.).

качественно новым изменениям в основном в промышленности, то современная совершила переворот во всех отраслях не только материального производства, сферы услуг, но и умственного труда. В отличие от эволюционного этапа особенность НТР заключается в качественных изменениях в производительных силах как целостной системы, вызываемых развитием науки, техники и технологии, а также влиянием НТП на все сферы жизнедеятельности общества.

Помимо того, что НТР усилила и углубила взаимосвязь науки, производства и человека в целом, она также в рамках самой науки создала условия для междисциплинарных научных взаимодействий. Другими словами, НТР вывела науку на другой качественный уровень ее формата – тесное сотрудничество гуманитарных (общественных) и естественных (технических) наук. При этом, с одной стороны, появляются новые научные направления, которые играют роль связующего звена – информатика⁴, кибернетика, а с другой, – осуществляется очередная «ревизия» существующих наук, в результате которой психология также приобретает статус междисциплинарной науки.

XX в. называют «веком физики». Это век, когда наука и техника получили революционное развитие, которое началось с физики и базируется на новых результатах, достигнутых в ходе революции в ней. Если в конце XIX в. многие ученые пришли к выводу, что исследования в области физики дошли до своего предела – неделимых атомов, то в 30-х гг. XX столетия была обнаружена структура атома – ядро, электроны, протоны и нейтроны. В результате появилась новейшая физическая теория – квантовая физика, которая углубила представления ученых о материальном мире и приоткрыла невидимый для органов чувств человека мир тонкой материи. Таким образом, создание квантовой физики не только привело к значительному углублению представлений о мире, например, познанию материального единства мира, происхождения и эволюции Вселенной, но и к исследованию самого человека, в части воздействия НТР на его мировоззрение (сознание).

⁴ Информационная технология формирует передний край научно-технической революции, создает информационный фундамент развития науки и всех остальных технологий.

Масштабность и чрезвычайно мощный потенциал НТР инициировал импульс к познанию внутреннего мира человека, его правосознания. Поэтому, неслучайно, научные открытия стали объектом изучения психологии, социологии, физики, которые кардинально трансформируют не только социальную структуру общества, но и коренным образом меняют положение человека, его восприятие действительности (мировоззрение). Так, открытие в начале XX века квантовой физики оказало огромное влияние на проведение научных изысканий в новом наиболее перспективном для правоведения направлении – области правосознания человека. Пионерами, которые ввели в научный оборот категорию «правосознание», были П.И. Новгородцев, Л.И. Петражицкий, И.А. Ильин, Н.Н. Алексеев и др.⁵. Научные открытия становятся также и системой правовых взглядов и представлений, которые теоретически усвоил индивид, и являющиеся реальным практическим ориентиром его конкретной жизнедеятельности. Следовательно, во-первых, научно-технический прогресс – это непрерывный, сложный процесс открытия и использования новых знаний в различных областях науки; во-вторых, можно говорить о роли науки как системы знаний, влияющей на формирование мировоззрения человека и общества; в-третьих, существующая связь между наукой и восприятием человеком окружающего мира является взаимной; в-четвертых, открытие квантовой физики создало, своего рода, «мост» между естествознанием и общественными науками (в том числе и правоведением), что привело к введению в научный оборот новых междисциплинарных понятий (синергетика, правосознание, правовая информатика, юридическая психология и др.); в-пятых, каждая новая НТР влияет не только на формирование мировоззрения человека и общества, но ее открытия являются стартовой площадкой для различных научных воззрений в понимании права – плюрализма правопонимания.

⁵ См.: Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. М., 1996. С. 256. См. также: Новгородцев П.И. Об общественном идеале. М., 1991. С. 20; Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. СПб., 1909. Т. 2. С. 479-481; Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 257; Ильин И.А. О сущности правосознания. Собрание сочинений: в 10 т. М., 1994. Т. 4. 621 с.; Алексеев А.А. Общая теория права. 1981. Т. 1. С. 200–201.

Таким образом, мы можем сделать следующие выводы. Переход от эпохи модерна, в которой доминировал монизм в понимании права, к постмодерну характеризуется следующими тенденциями:

1) множественность подходов и определений категории «право»;

2) межнаучные интеграционные процессы. Бурное развитие различных наук, как естественных, так и общественных и гуманитарных, привело к тому, что классические варианты правопонимания не в состоянии охватить все факты современной правовой реальности. Особенностью развития юриспруденции в этих условиях является усиление ее интеграции с гуманитарными (социальными) науками, а также ярко наметившиеся тенденции заимствования методологии и понятийного тезауруса несмежных с ней наук – квантовой физики, информатики и психологии. Несомненно, при этом потребуется научная «осторожность», чтобы не смешивать разнопорядковые научные категории при изучении права. Но, вместе с тем, попытки использования достижений одних областей научных знаний для исследования других становятся все более частыми, вследствие чего возникают новые научные направления на стыках разных наук, а нередко и новые междисциплинарные науки как, например, правовая когнитивистика⁶ и квантовая психология;

3) потребность в единой правовой теории, интегрирующей, с одной стороны, информационно-энергетический аспект бытия права, а с другой – использование методологического инструментария, разработанного не только в гуманитарных, и социальных науках, но и в естественных. Применение феноменологического, герменевтического, синергетического и когнитивно-квантового

⁶ Правовая когнитивистика – [от англ. *cognitiv* – познавательный и лат. *cognitio* – восприятие, познание] – это междисциплинарная научная область, познающая право на стыке мышления, информатики и квантовой механики, а также моделирующая принципы организации и функционирования системы «Я» человека. В этой области применяются положения квантовой теории для моделирования ряда когнитивно-правовых явлений, к которым относятся, в частности, человеческая память (паттерны), правовое мышление и правовые образы.

подходов⁷ позволяют исследовать структуру правового «Я» субъекта, содержащую правовой архетип, эйдос и эгрегор, как основного элемента информационно-когнитивной (квантовой) теории права⁸.

**2. Научно-техническая революция (НТР)
как условие многообразия концепций понимания права.
Перспективные и приоритетные направления исследований
в юридической науке**

Многообразные подходы к пониманию права в так называемую эпоху постмодерна отнюдь не свидетельствуют о кризисе правовой науки, а лишь отражают общие тенденции поступательного развития НТП. А потому отказ от их использования в процессе познания сущности права нанес бы несомненный урон отечественной теоретико-правовой науке⁹. Кризис, на наш взгляд, может выражаться только в том, что, с одной стороны, методология исследования классических типов правопонимания уже не отвечает требованиям познания правовой действительности эпохи постмодерна, а, с другой – новое правопонимание, отражающее многогранность правового бытия, еще до сих пор не сложилось. Поэтому важнейший этап в формировании современной теории права составляет поиск подходов к праву, пересмотр и анализ уже известных теорий права, а также разработка новых моделей право-

⁷ См. подр.: Горошко Ю.Н. Философия сознания в свете междисциплинарного подхода // Totallogy-XXI. Постнеклассичні дослідження Збірник наукових праць. 2010. № 23. – В рамках постнеклассических подходов рассматриваются квантовый и когнитивный подходы и указывается на тенденцию к их дальнейшей интеграции; Латыпов Р.А., Комиссарова Г.Н. Об исследовании концептов как квантовых сущностей // Филологические науки. Вопросы теории и практики. 2013. № 3 (21): в 2-х ч. Ч. I. С. 99-104; Сатохина Н.И. Когнитивизм и некогнитивизм в осуществлении права // Антропология права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи): ст. учасн. Міжнар. «круглого столу» (м. Львів, 7–8 груд. 2012 р.). Львів, 2013. С. 453–460; Лукьященко И.Е. Социальные стереотипы: когнитивный подход // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2009. Т. 9. № 6. С. 49-58.

⁸ Более подробно см.: Иванский В.П. К вопросу о феноменологическом подходе к исследованию правовой материи «Я» // Евразийский юридический журнал. 2013. № 7 (62). С. 86-91.

⁹ Малиновская Н.В. Постмодерн и его влияние на понимание права // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2009. № 2. С. 78-90.

понимания, основанных на использовании методологии и понятийного аппарата других, несмежных с правом, фундаментальных наук. Процесс переосмысления основных юридических понятий, в том числе категории «право», предопределяет формулировку и разработку основных теоретических конструкций и моделей правового регулирования.

В отечественном и зарубежном правоведении сложились различные концепции права, в которых отражаются представления людей об обществе, его духовных ценностях. Огромное обилие правовых теорий может быть представлено тремя наиболее крупными школами. Одна из школ признает важнейшим элементом правовой действительности ее духовное начало – правосознание (правовое «Я»), представления о праве (правовой образ «Я»), именуемая нравственной или идеологической научной школой¹⁰. Другая научно-правовая теория рассматривает иную ипостась права – норму, в которой формулируется правило поведения (нормативная школа)¹¹. Именно через норму определенная идея («Я»-образ) претворяется в общественные отношения либо наоборот – сложившиеся отношения, являющиеся результатом коммуникаций «Я» субъектов, конструируют норму. Наконец, третья школа отдает приоритет правоотношениям, то есть фактически сложившимся отношениям людей в социуме (социологическая школа)¹². «Это

¹⁰ См., напр.: Естественное право и социальные структуры порядка общества в политико-правовых учениях // *Философия права*. № 4. 2008. С. 67-72, а также Петражицкий Л.И. *Теория права и государства в связи с теорией нравственности*. СПб., 2000, С.184; Ильин И.А. *О сущности правосознания*. Сборник «Родина и мы». Смоленск. 1995. С.283; Алексеев Н.Н. *Основы философии права*. СПб., 1998., С. 14–15; Алексеев С.С. *Теория права*. М.: Бек, 1995, С. 166; Радищев А.Н. *Избранные философские и общественно-политические произведения*. [К 150-летию со дня смерти. 1802–1952] / под ред. И.Я. Щипанова. М.: Госполитиздат, 1952. 676 с.

¹¹ См., напр.: *Чистое учение о праве Ганса Кельзена*. К XIII конгрессу Международной ассоциации правовой и социальной философии (Токио, 1987): Сб. переводов. Вып. 1. М.: Изд-во ИНИОН РАН, 1987. 195 с.; Шершеневич Г.Ф. *Понятия о праве*. Казань: Типо-лит. Императорского Казанского Ун-та, 1896. С. 73; Иконникова Г.И., Ляшенко В.П. *Философский позитивизм, юридический позитивизм и теория позитивного права: общее и специфика* // *Социальная политика и социология*. 2009. № 2. С. 240-251 и др.

¹² См., напр.: Муромцев С.А. *Определение и основное разделение права*. М., 1879. С. 33; Дюги Л. *Социальное право, индивидуальное право и преобразование госу-*

тройственное единство различия составляют, во-первых, правосознание, идеи, представления о праве, во-вторых, правовые нормы, в-третьих, общественные правоотношения, порождающие правовые нормы и, в свою очередь, испытывающие воздействие этих норм»¹³. Концепция «триединства» права также присутствует у В.К. Бабаева, В.М. Баранова, В.А. Толстика, которые указывают на три основных подхода к современному пониманию права: нормативный, философский, социологический. Кроме того, существуют и другие научные концепции, в которых отражена подобная правовая классификация¹⁴.

Вместе с тем, существуют концепции, в которых отсутствует норма права в качестве самостоятельного критерия типологии правопонимания. Весьма привлекательным в этом плане является подход к классификации правовых явлений В.А. Четвернина, который все их многообразие сводит к трем видам. «Во-первых, это правоотношения, то есть отношения, подчиненные правовым нормам; сюда входит поведение субъектов, связанных с субъективными правами и юридическими обязанностями, а также действия и решения, направленные на установление правоотношений. Во-вторых, это правосознание, то есть представления о праве, существующие в сознании субъектов. В-третьих, это источники или носители информации о праве – авторитетные юридические тексты, письменные и устные, к которым относятся и авторитетные высказывания о праве, и официальные юридические документы (законы, судебные решения и т.д.), и оформленные договоры частных

дарства. М., 1909, С. 23; Иеринг Рудольф. Борьба за право. М., 1991. С. 5, 9; Тугуз Б.А. Роско Паунд. Право как основное средство социального контроля // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2009. № 3. С. 42–44 и др.

¹³ См.: Лившиц Р.З. Современная теория права. М., 1992. С. 9.

¹⁴ Заслуживает внимания типология правопонимания, предлагаемая И.Л. Честновым, который выделяет три критерия классификации правопонимания: философский, социологический и культурно-исторический. Теоретическая типология, предложенная Ю.Я. Баскиным, также выделяет три основания классификации: метафизическое правопонимание, полагавшее, что причины возникновения права лежат вовне социальных факторов; антропологическое правопонимание, связывавшее право с природой человека; социологическое правопонимание, признававшее, что право есть продукт человеческих отношений. – Более подробно см.: Скоробогатов А.В. Современные концепции правопонимания. Казань, 2010. С. 9–28.

лиц»¹⁵. Следовательно, нормы права – это не самостоятельный вид правовых явлений, а правила должного, которые проявляются посредством правовых явлений, объективируются в правовых явлениях, то есть правовые явления – это способы бытия правовых норм. Поэтому В.А. Четвернин выделяет только два типа правопонимания – позитивистский и непозитивистский.

Подводя итог анализу бытия правовой материи в целях последующего изучения квантовой природы правовой реальности «Я», можно сделать следующие выводы:

– следует согласиться, с одной стороны, с тем, что основными «кирпичиками» в конструировании права является правосознание (правовой образ «Я»), правоотношение и правовая норма. С другой стороны, с точки зрения когнитивно-квантового аспекта права, норму права нужно рассматривать не в качестве правового явления, а как правила должного, находящего сначала свое проявление в правосознании, а позже – в правоотношениях субъектов;

– и последнее. Правовые нормы возникают как intersubъективные феномены, существующие в правовом сознании общества как нормы-отношения, или, другими словами, как нормативные правовые отношения, определяющие поведение субъектов¹⁶.

В соответствии с изложенными выше основными правовыми началами научных школ, отражающими полноту правовой действительности, наиболее перспективным направлением является рассмотрение, казалось бы, разнопорядковых уровней в их тесном единстве, но под «срезом» инструментария квантовой теории. Несомненно, роль и значение каждого из правовых начал являются различными, но, вместе с тем, имманентно связанными. К тому же, при описании процесса правообразования в русле информационно-квантового подхода¹⁷ понятие «субъект права» используется в ка-

¹⁵ См. Четвернин В.А. Введение в курс общей теории государства и права. М., 2003. С. 145.

¹⁶ См. Поляков А.В. Общая теория права. Курс лекций. СПб, 2001. С.185.

¹⁷ См., например, научные публикации: Эрекаев В.Д. Современная философия и квантовая физика // Аналитический обзор / Отд. философии. Отв. ред. Панченко А.И. Москва, 2007. Сер. Проблемы философии. С. 83-91. – В проблеме квантового сознания сегодня можно выделить два крупных направления исследований. Это концепции квантово-информационной (Стэпп и др.) и квантовой корреляци-

честве его духовного (психического) аспекта – правового «Я» (правового образа «Я», правовой реальности «Я»)¹⁸.

Именно в этой части необходимо объединить интеллектуальные усилия научному юридическому сообществу и проводить научные исследования на стыке права и квантовой теории. Конечно же, можно продолжать спорить о недопустимости использования понятийно-категориального аппарата квантовой физики в других научных сферах, особенно в гуманитарных (общественных) науках, но достаточно обратиться к научным работам таких ученых как: Г. Стэп, Р. Пенроуз и др.¹⁹. Мы не ставим цель рассматривать указанные научные публикации в силу задаваемой темой статьи контура дискуссии – актуальные проблемы права в условиях глобализации. Поэтому мы предлагаем ввести в научный оборот правоведения при исследовании только понятия «правосознание» такие квантовые категории как: «состояние» (потенциальное, актуализированное, сепарабельное, несепарабельное, суперпозиционное), «декогеренция», «квантовые локализованные и нелокализованные корреляции», открытие и закрытые системы и т.д. Этот научный квантовый тезаурус будет способствовать в наиболее доступной форме описанию внутреннего процесса правообразования. Это первый блок, на наш взгляд, перспективных и приоритетных направлений исследования в юридических науках.

онно-невывислимой (Пенроуз) природы сознания; Горошко Ю.Н. Философия сознания в свете междисциплинарного подхода // Totallogy-XXI. Постнеклассичні дослідження Збірник наукових праць. 2010. № 23. – В рамках постнеклассических подходов рассматриваются квантовый и когнитивный подходы и указывается на тенденцию к их дальнейшей интеграции; Латыпов Р.А., Комиссарова Г.Н. Об исследовании концептов как квантовых сущностей // Филологические науки. Вопросы теории и практики. 2013. № 3 (21): в 2-х ч. Ч. I. С. 99-104.

¹⁸ Кроме того, хотелось бы сделать акцент на том, что понятие «субъект права» весьма устарело в части его фактического отождествления с категорией «физическое лицо (тело)», и требует, в худшем случае, его немедленной «реконструкции», а в лучшем – разработки нового, более полного, определения «субъект права», которое бы одновременно отражало его физический и духовный аспекты.

¹⁹ Stapp H.P. Quantum mechanical theories of consciousness//The Blackwell Companion to Consciousness / Ed. by M. Velmax, S. Schnaider. Malden (MA). Oxford, 2007. 297 p.; Пенроуз Р., Шимони А., Картрайт Н., Хокинг С. Большое, малое и человеческий разум / Пер. с англ. А. В. Хачояна под ред. Ю. А. Данилова. М.: Мир, 2004. 192 с. и др.

Второй научный блок, который непосредственно связан с первым – это разработка качественно нового юридического понятия «субъект права» как физического лица. Сегодня оно не отражает в полной мере правовую природу человеческого бытия. Как правило, физическое лицо идентифицируется с физическим телом человека. Считаем, что в понятие субъекта права следует включить его духовный аспект – правосознание, точнее, правовое «Я» субъекта, состоящее не только из правового опыта индивида, полученного в течение жизни, но и правового опыта бессознательно, оказывающего существенное влияние на поведение человека. Под правовым «Я» индивида следует понимать его состояние, бытийствующее одновременно в двух ипостасях: «I. Как духовная самоосознающая сущность человека – субъект, который, во-первых, активно взаимодействует с другими подобными ему субъектами по формированию должных правил поведения (ментальных норм права). Во-вторых, динамично принимает участие в построении, в том числе изменении, своего генетически переданного информационного образа посредством укрепления либо реконструкции в соответствии с прямым и обратным переводом информации. В-третьих, взаимодействие правовых «Я»-образов индивидов порождает нормативность правила поведения как должного, то есть выработку общих правил поведения, являющихся социальной ценностью. Кроме того, нормативность должного правила означает единообразное понимание членами социума ценности правил поведения – норм права, связанных с их взаимными правами и обязанностями. Одинаковое понимание содержания норм права происходит в результате достижения субъектами права единой вибрационной частоты взаимодействующих «Я»-образов посредством передачи друг другу сведений (кодовых образов). В-четвертых, вербальная и невербальная коммуникации между правовыми «Я»-образами индивидуумов осуществляется посредством передачи информации с помощью различных дискретных кодовых сигналов. II. Как источник права (объект), выражающийся в том, что «строительным» материалом для его конструирования является, во-первых, правовая культура общества, формирующая правовой эгрегор, то есть общие представления людей о праве (правовой образ), передающиеся из поколения в поколение на уровне коллективного бессознательного. Во-вторых, весь пра-

вовой опыт человечества (правовые архетипы). В-третьих, правовой опыт самого индивида. В-четвертых, помимо человеческого опыта всеобщего и локального – коллективного «Я», вечную и неизменную основу составляет эйдос – божественное «Я». Отсюда следует, что правовой «Я»-образ может выступать в качестве объекта, который конструируется двумя потоками информации: опытом неосознаваемого психического (правового архетипа, эгрегора и эйдоса) и осознаваемым жизненным опытом человека, зафиксированного в паттернах его памяти»²⁰.

И третий блок проблем, с нашей точки зрения, наиболее важный, но почти не разработанный в юридической науке, но который тесно связан с первыми двумя группами – это профилактика правонарушений. В современную эпоху основным средством предупреждения правонарушений является наказание. Да и в статьях УК РФ и КоАП РФ указано, что целью и задачами наказания является предупреждение правонарушений²¹. Поэтому в структуре нормы права одним из ее элементов выступает санкция, которая определяется как претерпевание неблагоприятных последствий человеком. В связи с этим, других эффективных средств борьбы с правонарушениями на «вооружении» науки пока нет. Несомненно, что такой элемент нормы права должен оставаться в структуре правовой нормы для определенных видов противоправных деяний, но, вместе с тем, в юридической норме должно быть предусмотрено такое понятие как «реабилитация» в качестве элемента уголовно-правовой нормы. Здесь уж точно юриспруденции не обойтись без достижений медицины в области мозга. Не секрет, что именно мозг человека выступает основой «работы» сознания (правосознания), зоны которого полностью отвечают за бытие человека, в том числе правового бытия. Суть реабилитации как элемента структуры уголовной нормы заключается в том, что в случае совершения человеком умышленных преступлений, к тому же, не первый раз

²⁰ Более подробно см.: Иванский В.П. Научные Ведомости Белгородского государственного университета. Серия Философия. Социология. Право. 2013. № 9 (152). Выпуск 24. С. 19-33.

²¹ См. ст. 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; ст. 2 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

(рецидив), представляющих наибольшую опасность для общества, данный человек объявляется решением суда как нуждающийся в юридической реабилитации в форме медицинского воздействия на определенный участок головного мозга, связанного с этим противоправным деянием. Как нам видится, это будет являться эффективным способом предупреждения правонарушений, а не применение таких мер как расстрел, химическая кастрация, изоляция, инъекция и так далее. Общество порождает преступников, оно же их и казнит (и духовно, и физически). Другими словами, область так называемого медицинского права наполнится другим содержанием – возрождение (реабилитация) Человека, а не его окончательное разрушение.

Таким образом, нами были обозначены три наиболее перспективных и приоритетных направления исследований для юридической науки в XXI веке: 1) разработка научного фундамента, соединяющего квантовую теорию с теорией права в части исследования правосознания в качестве правовой реальности, а также внедрения в научный юридический оборот основных положений квантовой теории; 2) построение новой научной теории понятия «субъект права», которое бы включала в себя духовную сущность – правовое «Я» субъекта; 3) введение в структуру уголовно-правовой нормы понятия «реабилитация», применяемого к человеку за совершенное неоднократное умышленное преступление, представляющее наибольшую степень общественной опасности.

Исаева Жибек Кайруллиновна,
*начальник отдела довузовской подготовки
Инновационного Евразийского университета
zhibekisa@mail.ru*

ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

Статья раскрывает роль публичного права в развитии надгосударственных аспектов деятельности международных организаций в результате глобализации. Основное внимание в работе автор акцентирует на возникновении определенного дисбаланса между политическим, экономическим и юридическим пониманием публичного права в секторах, затронутых процессом глобализации.

Ключевые слова и фразы: публичное право, развитие надгосударственных аспектов, международные организации, глобализация, юридическое понимание, процесс глобализации.

Концепция глобализации является в современной юриспруденции наиболее популярным инструментом анализа юридических процессов.

Деление на частное и публичное право в разных формах имеется во всех развитых правовых системах. Это деление, имеющее принципиальное значение, сложилось в юридической науке и практике давно – его проводили еще римские юристы. Сейчас оно в той или иной форме существует во всех развитых правовых системах. Правда, в некоторых странах деление словесно выражается иначе. Например, в английском праве различаются *общее право* и *право справедливости*. Не столь четко оно выражено в юриспруденции США. Однако сама идея двух срезов права сохраняется везде.

Деление на частное и публичное право – это разделение на группы, которые систематизируют правовые нормы, служащие для обеспечения общезначимых (публичных) интересов, т.е. интересов государства и общества в целом (конституционное, административное, уголовное, процессуальное, финансовое, военное право), и правовые нормы, которые защищают интересы частных лиц (гражданское, семейное, трудовое право и т.д.).

Публичное право непосредственно связано с публичной властью, которой обладает государство.

Основная функция публичного права состоит в регуляции отношений между людьми и властью, которые исходят от единственного центра, каким является государственная власть.

Мировая юридическая практика показывает, что частное и публичное право как правовые институты играют позитивную роль в поддержании рационального баланса социальных интересов, более гибком взаимодействии динамично развивающихся общественных отношений, защите и осуществлении прав и свобод человека и гражданина.

Публичное право реализует воздействие на интересы государственные и межгосударственные.

Публичное право «есть область власти и подчинения, гражданское – область свободы и частной инициативы».¹ Исходя из этого, во всех правоотношениях, где одной из сторон, выступает государство, мы имеем дело с публичным правом.

Воздействие глобальных процессов и глобального контекста на современное публичное право наиболее явно прослеживаются сегодня в двух дисциплинарных областях: юриспруденции международной политики и публичном праве.

В результате глобализации и развития надгосударственных аспектов в деятельности международных организаций роль публичного права изменяется – возникает определенный дисбаланс между политическим, экономическим и юридическим пониманием публичного права в секторах, затронутых процессом глобализации.

К сожалению, основополагающее понятие современного публичного права – государственный суверенитет утратил свое значение и роль в жизни международного сообщества. А усиливающееся в условиях глобализации качество надгосударственности в рамках системы международных организаций угрожает самостоятельности государств.

На современном этапе можно выделить следующие характерные особенности глобализации в контексте становления публичного права:

- рост правовой взаимозависимости;
- утверждение правового статуса транснациональных корпораций;
- снижение правовой самостоятельности государств;
- закрепление надгосударственности публичного права;
- появление альтернативных государствам правовых субъектов;
- глобализация международных организаций в контексте развития публичного права;
- развитие однополярных публично-правовых тенденций;
- структурирование субъектов публичного права;
- расширение публично-правового плюрализма;

¹ Черепяхин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве // Труды по гражданскому праву. М., 2001

- глобализация публично-правового пространства².

Относительно правовой идеологии процессов глобализационных реформ публичного права можно отметить такие аргументы сторонников правовой глобализации, как надгосударственные формы противодействия транснациональной преступности и разработку глобальных финансово-правовых институтов, регулирующих деятельность банковских структур и трансграничное движение капитала.

Также влияние глобализации на публичное право четко прослеживается в создании международной налоговой системы, правовом регулировании миграционных процессов наряду с оптимизацией их распределения из наднационального центра управления глобальной миграцией, разработке надгосударственной системы социальной защиты и борьбы с бедностью, глобальном экологическом кризисе и защите прав человека³.

На современном этапе развития правовых отношений нельзя не видеть реально происходящих процессов трансформаций публичного права, требующих критической рефлексии и управления на самых разных уровнях организации публично-правовых структур — глобальных, региональных, национальных, муниципальных в силу объективных причин.

Таким образом, осознанное и взвешенное участие в процессах глобализации невозможно без эффективных юридических форм выражения, защиты и реализации интересов в современном мире, что характеризует влияние процессов глобализации на адаптацию законов и норм публичного права в реалиях современности.

² Шахназаров Г.Х. Глобализация и глобалистика: феномен и теория // Pro et Contra. 2000. Т. 5. № 4.

³ Янков В.В. Глобализация в сфере публичного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2009.

Коновалова Юлия Викторовна,
*Начальник юридического отдела негосударственного
образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Санкт-Петербургский университет управления и экономики»
yulia.v.konvalova@gmail.com*

**СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ АКАДЕМИЧЕСКОЙ
МОБИЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ
ГЛОБАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ
(ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)**

В статье анализируются стратегические документы Российской Федерации, определяющие государственную политику в сфере академической мобильности студентов и преподавателей вузов в свете тенденций глобализации высшего образования.

Ключевые слова и фразы: академическая мобильность, стратегическая государственная политика, интернационализация образования.

Реформа российского образования, процессы интернационализации и тенденции глобализации в сфере высшего образования делают исследования в сфере правового регулирования академической мобильности, совместных образовательных программ особенно актуальными. Усиление академической мобильности и развитие сетевой организации вузов в качестве приоритетов в образовании декларированы в нормативных актах, регламентирующих организационные основы государственной политики в сфере образования и инновационного развития.

По мнению Щербак Е.Н., возрастание роли высшего образования в обеспечении устойчивого развития и конкурентоспособности государств на мировых экономических и финансовых рынках неизменно сопровождается усилением роли государственных органов управления высшим образованием в выработке в этих условиях стратегии и политики развития высшего образования, координации усилий и ресурсов государств, необходимых для функционирования национальных систем высшего образования на мировом образовательном рынке¹.

¹ Щербак Е.Н. Высшее образование как объект государственного регулирования в условиях глобализации: административно-правовой аспект: монография. М.: ЮРКОМПАНИ, 2011. С.4.

С точки зрения Козырина А.Н., государственная политика в сфере образования представляет собой совокупность различных мероприятий, действий, решений и т.д. государственных органов, объединенных общей целью – поступательным развитием российского образования. По его мнению, курс на приоритетность сферы образования, государство реализует, в том числе, посредством развития международных контактов и академической мобильности (международная составляющая государственной политики в сфере образования)².

Приоритетность сферы образования в государственной политике закреплялась в Законе РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании в Российской Федерации»³. Данная норма сохранилась и в новом Федеральном законе от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон об образовании № 273-ФЗ)⁴, который вступил в силу с 01 сентября 2013 г.

На протяжении более чем десятилетия основополагающим государственным документом, устанавливающим приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития являлась Национальная доктрина образования в Российской Федерации, утвержденная постановлением Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751⁵. В качестве основных целей и задач образования Доктрина закрепляет организацию учебного процесса с учетом современных достижений науки, вариативность образовательных программ, обеспечивающих индивидуализацию образования, а также академическую мобильность обучающихся. Одной из основных задач государства в сфере обра-

² Козырин А.Н. Государственная политика Российской Федерации в области образования: понятие и законодательные принципы. [Электронный ресурс] // Сайт Центра образовательного законодательства // URL: <http://www.lexed.ru/pravo/notes/?kozirin121.html> (дата обращения 02.09.2013).

³ Закон РФ от 10.07.1992 г. № 3266-1 «Об образовании в Российской Федерации» // Российская газета. № 172. 31.07.1992.

⁴ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. от 23.07.2013 N 203-ФЗ) // Российская газета. № 303. 31.12.2012; Российская газета. N 161. 25.07.2013.

⁵ Национальная доктрина образования в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.

зования является интеграция российской системы образования и мировой образовательной системы с учетом отечественного опыта и традиций.

Устойчивая тенденция к глобализации и интернационализации образования отмечается еще в Концепции государственной политики Российской Федерации в области подготовки национальных кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях, одобренной Президентом РФ В.В. Путиным 18 октября 2002 г.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства от 17.11.2008 г. № 1662-р, в редакции распоряжения Правительства РФ от 08.08.2009 № 1121-р)⁶ в качестве одного из целевых ориентиров развития образования к 2020 г. ставит формирование инфраструктуры и институциональных условий академической мобильности студентов и преподавателей.

Согласно Федеральной целевой программе развития образования на 2011-2015 годы, утвержденной постановлением правительства РФ от 07.02.2011 г. № 61 (в редакции постановлений Правительства РФ от 20.12.2011 г. № 1034, от 13.07.2012 № 716, от 26.11.2012 № 1226)⁷ межвузовская кооперация, обмен ресурсами и академическая мобильность студентов и преподавателей как в Российской Федерации, так и за рубежом нуждаются в дальнейшем развитии. При этом в числе ожидаемых конечных результатов реализации Программы – повышение показателей академической мобильности студентов и преподавателей, позволяющей обеспечить новые уровни взаимодействия различных образовательных и

⁶ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. : распоряжение Правительства от 17.11.2008 г. № 1662-р, с изм. от 08.08.2009 № 1121-р) // Собрание законодательства РФ. 24.11.2008. № 47. Ст. 5489; Собрание законодательства РФ. 17.08.2009. N 33. ст. 4127.

⁷ Федеральная целевая программа развития образования на 2011-2015 годы: постановление правительства РФ от 07.02.2011 г. № 61 (с изм. от 20.12.2011 г. № 1034, от 13.07.2012 № 716, от 26.11.2012 № 1226) // Собрание законодательства РФ. 07.03.2011. N 10. Ст. 1377, Собрание законодательства РФ. 16.01.2012. N 3. Ст. 411; Собрание законодательства РФ. 23.07.2012. N 30. ст. 4281; Собрание законодательства РФ. 03.12.2012. N 49. Ст. 6871.

экономических систем, привлечение вузами для преподавания специалистов из реального сектора экономики.

В Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р⁸ в качестве приоритетов в образовании устанавливается усиление академической мобильности и развитие сетевой организации образовательных и исследовательских программ, предполагается содействие образовательной миграции.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»⁹ предусматривает в числе показателей в сфере образования вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов согласно мировому рейтингу университетов. Одним из критериев мировых рейтингов университетов является академическая мобильность студентов и преподавателей.

Одной из задач Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2013-2020 гг. (утв. распоряжением Правительства РФ № 2148-р от 21.11.2012 г.¹⁰) является развитие сетевого взаимодействия образовательных организаций. Кроме того, в паспорте подпрограммы «Развитие профессионального образования» Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2013-2020 гг. в качестве индикаторов подпрограммы установлены следующие показатели:

- удельный вес численности студентов организаций высшего образования, прошедших в течение учебного года обучение в зарубежном вузе не менее одного семестра (кроме вузов государств – участников Содружества Независимых Государств), в

⁸ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р // Собрание законодательства РФ. 02.01.2012. № 1. Ст. 216.

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // Российская газета. № 102. 09.05.2012.

¹⁰ Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013-2020 гг.: распоряжение Правительства РФ № 2148-р от 21.11.2012 г.» // Собрание законодательства РФ. 26.11.2012. № 48. ст. 6735.

общей численности студентов организаций высшего образования. Планируется увеличить удельный вес численности студентов, прошедших обучение в зарубежном вузе с 0,1 % в 2011 году до 1,5 % – в 2015 году, до 4 % – в 2018 году, до 6 % – в 2020 году;

– удельный вес численности профессорско-преподавательского состава, прошедшего стажировки в ведущих российских и зарубежных университетах и научных центрах, в общей численности профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего профессионального образования;

– удельный вес численности иностранных студентов в общей численности студентов организаций высшего образования. Планируется его улучшение с 2,3% в 2011 году до 6 % в 2015 году, до 10 % в 2018 – 2020 г.

В подпрограмме подчеркивается, что задача интернационализации российского высшего образования и расширения экспорта российских образовательных услуг является приоритетной.

В Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, утвержденной Президентом РФ¹¹ содействие образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности также выделено как одно из основных направлений государственной миграционной политики.

Постановлением Правительства от 16 марта 2013 года № 211 «О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров»¹² утверждены «Правила распределения и предоставления субсидий на государственную поддержку ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособ-

¹¹ Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, утв. Президентом РФ [Электронный ресурс] // Док. опубл. не был. Доступ из справ-правовой системы «Консультант Плюс».

¹² Постановление Правительства от 16 марта 2013 года № 211 «О мерах государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров» // Собрание законодательства РФ. 25.03.2013. № 12. Ст. 1314.

ности среди ведущих мировых научно-образовательных центров». При этом программы повышения конкурентоспособности включают в себя мероприятия, направленные на реализацию программ международной и внутрироссийской академической мобильности научно-педагогических работников. Распоряжением Правительства РФ от 29.10.2012 г. № 2006-р утвержден «План мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров»¹³. Среди мероприятий выделяются: реализация программ международной и внутрироссийской академической мобильности научно-педагогических работников в форме стажировок, повышения квалификации, профессиональной переподготовки и других формах (не менее 2 % научно-педагогических работников ежегодно); разработка и внедрение новых образовательных программ в партнерстве с ведущими зарубежными и российскими университетами и научными организациями (внедрение не менее 80 образовательных программ к 2015 году); разработка и реализация мер по привлечению студентов из ведущих зарубежных университетов, в том числе через реализацию партнерских образовательных программ с зарубежными университетами и ассоциациями университетов (привлечение до 2015 года ежегодно до 5 % студентов из зарубежных университетов не менее чем на месяц).

Таким образом, в стратегических документах Российской Федерации декларируется намерение развивать академическую мобильность российских студентов и преподавателей и создавать условия для привлечения иностранных студентов на обучение в российские вузы. Наибольшее внимание уделяется именно вопросам экспорта образовательных услуг, то есть проблеме привлечения иностранных студентов на обучение в российские вузы. Причем в большинстве случаев, речь идет именно об обучении иностранных студентов с получением документа, подтверждающего уровень образования (так называемая вертикальная академическая

¹³ Распоряжение Правительства РФ от 29.10.2012 г. № 2006-р (с изм. от 28.12.2012) «Об утверждении плана мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров» // Собрание законодательства РФ. 05.11.2012. № 45. Ст. 6288.

мобильность). Однако в Стратегии мобильности Европейского пространства высшего образования 2020 г., принятой в качестве приложения к Соглашению Форума политики Болонского процесса (27 апреля 2012 года) – «Мобильность для совершенствования обучения. Стратегия мобильности ЕПВО 2020 г.»¹⁴ особенно уделяется внимание необходимости сбалансированности академической мобильности.

С нашей точки зрения, в стратегических документах в области образования недостаточное внимание уделяется развитию горизонтальной академической мобильности (краткосрочное, обычно в течение одного семестра либо одного учебного года, обучение в вузе-партнере), которая является ключевой в контексте Болонского процесса.

Препятствия к развитию мобильности студентов и преподавателей являются предметом исследований как отечественных, так и зарубежных ученых. В Докладе Eurostat, Eurostudent и Eurydice «Европейское пространство высшего образования в 2012 г. Болонский процес.» (Бухарест, 2012 г.)¹⁵, приводятся следующие факторы, препятствующие развитию академической мобильности студентов: незнание иностранных языков, отсутствие источников финансирования академической мобильности, отсутствие или недостаточность информации о программах академической мобильности, вопросы признания степеней и периодов обучения в зарубежном вузе, организационные вопросы, правовые проблемы, личная ситуация студента.

Большинство данных проблем отражены в стратегических документах Российской Федерации как задачи, которые требуют решения в ближайшее десятилетие. Однако необходимо отметить, что в постановке целей в области академической мобильности отсутствует структурированность и системный подход. В связи с

¹⁴ Mobility for Better Learning. Mobility strategy 2020 for the European Higher Education Area (EHEA) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.ehea.info/Uploads/%281%29%2012%20EHEA%20Mobility%20Strategy.pdf> (дата обращения 04.10.2013).

¹⁵ The European Higher Education Area in 2012: Bologna Process Implementation Report. Published by the Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. [Электронный ресурс] // URL: // http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/138EN.pdf (дата обращения 04.10.2013).

этим представляется целесообразным утверждение Правительством Российской Федерации национальной стратегии в области академической мобильности.

Во исполнение национальной стратегии академической мобильности Министерство образования и науки Российской Федерации сможет разработать план мероприятий по ее реализации в Российской Федерации. Принятие таких документов будет являться переходом от декларативных норм к конкретным действиям в области интернационализации образования.

Минбалеев Алексей Владимирович,
*заместитель декана Юридического факультета,
доцент кафедры конституционного и административного права
Южно-Уральского государственного университета
(национального исследовательского университета)
alexmin@bk.ru*

СЕТЬ «ИНТЕРНЕТ» КАК ФАКТОР ГЛОБАЛИЗАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ ПРАВУ

В статье анализируются проблемы правового регулирования отношений, складывающихся в сети «Интернет» в условиях современного глобального информационного общества. Анализируются наиболее сложные вопросы, которые ставятся перед юридической наукой в связи с функционированием сети «Интернет».

Ключевые слова и фразы: информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет», информационное общество, глобализация, пределы правового регулирования.

Создание и развитие информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сети «Интернет») способствовало формированию и развитию глобального информационного общества, объединило весь мир в системе бесчисленных информационных связей.

Согласно ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) информационно-телекоммуникационная сеть – это технологическая система, предназначенная для передачи по линиям связи информации, доступ к которой осуществляется с использованием

средств вычислительной техники. Исходя из ст. 16 Закона об информации информационно-телекоммуникационные сети разграничиваются на информационно-телекоммуникационные сети, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, а также иные информационно-телекоммуникационные сети. Первую группу составляют открытые информационно-телекоммуникационные сети. Под иными, соответственно, понимаются информационно-телекоммуникационные сети, доступ к которым ограничен и определяется их владельцем. Таким образом, критерием для разграничения информационно-телекоммуникационных сетей выступает возможность доступа к ним неопределенного круга лиц. Вторым критерием для разграничения законодатель называет механизм регулирования использования информационно-телекоммуникационных сетей. Регулирование использования информационно-телекоммуникационных сетей, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, осуществляется Российской Федерацией с учетом общепринятой международной практики деятельности саморегулируемых организаций в этой области. Порядок же использования иных информационно-телекоммуникационных сетей определяется их владельцами с учетом требований закона об информации. К таким требованиям, в первую очередь, относятся необходимость соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области связи, Закона об информации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также соблюдения принципов правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, на основе которых владельцы информационно-телекоммуникационных сетей устанавливают порядок доступа к ним и их использования.

Сеть «Интернет» относится к категории глобальных информационно-телекоммуникационных сетей, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц. Согласно Указу Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению информационной безопасности российской федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» сеть «Интернет» представляет собой информационно-телекоммуникационную сеть международного ин-

формационного обмена¹. Интернет, в самом общем виде, можно определить как уникальное объединение локальных, национальных и международных компьютерных сетей, организационно не являющихся чем-то единым целым. Интернет – явление не правовое, данное объединение сетей не может быть субъектом или объектом права, не может регулироваться как одно единое целое. В конце XX века в юридической науке сложилось мнение, что в отношении сети Интернет надо говорить лишь о правовом регулировании отдельных вопросов, а именно: порядка, условий использования сетей и защиты прав и законных интересов различных субъектов при циркулировании информации в сети². Представляется, что сегодня мы можем говорить о возможности законодательного закрепления основ регулирования отношений в сети «Интернет», а также регулирование определенных областей, сторон, вопросов.

Сеть «Интернет» обладает рядом признаков, которые необходимо учитывать при решении вопроса о необходимости регулировании отношений, складывающихся в ней по поводу массовых коммуникаций. К ним относятся следующие:

– массовость (так, по данным главы Международного телекоммуникационного союза при ООН Хамадун Туре, число пользователей Интернета в начале 2011 г. во всем мире достигло двух миллиардов, что составляет около 30 процентов населения Земли; число зарегистрированных мобильных телефонов достигло пяти миллиардов);

– доступность сети. Сеть «Интернет» становится доступной практически любому пользователю. Этому способствует удешевление стоимости компьютерных устройств; развитие мобильного Интернета; обязательное подключение к Интернету образовательных заведений, библиотек, организаций связи; организация доступа к сети «Интернет» для реализации прав на получение государственных услуг через информационно-

¹ Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению информационной безопасности российской федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» от 17.03.2008 № 351 // СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1110.

² См.: Терещенко Л.К. Правовые проблемы использования Интернет в России // Журнал российского права. 1999. № 7/8. С. 3.

телекоммуникационные сети, в том числе сеть «Интернет», и другие факторы;

– открытость (транспарентность) информации. Это общий принцип деятельности в сети Интернет и распространения в ней информации. По общему правилу, нахождение информации в сети «Интернет» предполагает ее открытость. Согласно ч. 5 ст. 16 Закона об информации передача информации посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей осуществляется без ограничений при условии соблюдения установленных федеральными законами требований к распространению информации и охране объектов интеллектуальной собственности. Передача информации может быть ограничена только в порядке и на условиях, которые установлены федеральными законами.

Наряду с указанными признаками позитивного характера в науке также выделяют признаки коммуникативности, универсальности, высокой скорости передачи, обмена и получения информации в сети «Интернет», дистанционности и др. Кроме того, с сетью «Интернет» связывают и ряд свойств негативного характера, в том числе опасность несанкционированного доступа, повышенную доступность информации негативного характера, опасность использования как инструмента причинения вреда, подмену ценностей и зависимость общества от информационных технологий, виртуальность³.

Правовое регулирование отношений в сети «Интернет» обусловлено рядом проблем: нарушение интеллектуальных прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации; распространение ненадлежащей рекламы, оскорбительных и непристойных материалов и доступ к ним несовершеннолетних; несанкционированный доступ к информации ограниченного доступа; нарушение прав и законных интересов личности, общества и государства в процессе информационного обмена и другие.

Появление в сети «Интернет» ряда новых отношений, их активное развитие и проблемы функционирования обуславливают

³ См. : Информационные технологии в юридической деятельности: учебник для бакалавров / под общ. ред. проф. П.У. Кузнецова. М.: Изд-во Юрайт, 2011. С. 75-76.

необходимость расширения сферы правового регулирования, увеличении ряда областей и сторон правового регулирования применительно к сети «Интернет». Алексеев С.С. указывал, что расширение сферы правового регулирования состоит не в частичном усилении принудительных мер воздействия, вызванном подчас временными затруднениями, сложной обстановкой, а прежде всего в расширении таких областей и сторон правового регулирования, функционирование которых характеризует возрастание нравственных начал в жизни общества, усиление организованности общественных отношений, порядка ответственности во взаимоотношениях между людьми⁴. Идеи, высказанные ученым, несмотря на то, что они были сделаны более сорока лет назад, актуальны и для наших дней.

Функционирование ряда отношений в сети «Интернет», в том числе в сфере массовых коммуникаций, свидетельствуют о необходимости включения данных отношений в предмет правового регулирования и увеличении ряда областей и сторон правового регулирования применительно к сети «Интернет». В качестве факторов, закономерностей, обосновывающих данное заключение можно привести следующие:

1. Необходимость усиления организованности общественных отношений. Виртуальность сети «Интернет» и возможность создания искаженной реальности, возможность практически бесконтрольного функционирования большого количества сегментов сети приводит к ряду + нарушающих права и свободы физических и юридических лиц, государства, наносит вред интересам личности, общества и государства. Дезорганизованность ряда отношений в сети Интернет приводит к появлению угроз информационной безопасности, в том числе несанкционированного доступа к охраняемой законом информации, распространения и использования компьютерных программ либо иной компьютерной информации, заведомо предназначенных для несанкционированного уничтожения, блокирования, модификации, копирования компьютерной информации или нейтрализации средств защиты компьютерной информации.

⁴ См.: Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе. М.: Юрид. литература, 1971. С. 29.

Отсутствие стандартов и законодательных требований в сфере массовых коммуникаций приводит к неограниченному появлению и использованию различных видов массовых коммуникаций, которые маскируются под легальные формы или открыто распространяют массовую информацию, но при этом к ним не применяются требования, установленные к традиционным средствам массовых коммуникаций.

2. Необходимость установления порядка ответственности во взаимоотношениях между субъектами. П.У. Кузнецов совершенно справедливо замечает, что, несмотря на прогрессивность сети «Интернет», данный технологический инструмент «постепенно становится и бременем для общества, поскольку соотношение между свободой распространения информации и ответственностью ее распространителя находится в глубоком кризисе»⁵. В качестве субъектов отношений, складывающихся в сети «Интернет» можно отнести:

- государство в лице его органов власти, уполномоченных на осуществление регулирования сети «Интернет»;
- пользователи сети «Интернет» – юридические и физические лица, которым предоставляются услуги сети «Интернет»;
- операторы услуг сети «Интернет»;
- саморегулируемые организации, участвующие в процессе регулирования сети «Интернет».

При функционировании сети «Интернет» сегодня решается целый ряд вопросов ответственности пользователей за распространение «вредной» информации; ответственности органов государственной власти за неказание или ненадлежащее оказание государственных услуг через сеть «Интернет», непредставление информации; ответственности операторов услуг сети «Интернет» за нарушение требований, устанавливаемых к ним государством. В то же время остается огромное количество нерешенных проблем:

- проблемы юрисдикции. При разрешении споров, связанных с правонарушением в сети «Интернет», возникают коллизии иностранного и национального законодательства. Возникает вопрос о том, правовые нормы какого государства должны приме-

⁵ Информационные технологии в юридической деятельности: учебник для бакалавров / под общ. ред. проф. П.У. Кузнецова. С. 76.

няются в том или ином случае? Учитывая экстерриториальный характер использования сети «Интернет», данная проблема должна быть разрешена, в первую очередь, на международном или межгосударственном уровне, что пока вызывает определенные сложности. В качестве положительного опыта решения такого вопроса можно найти в модельном законе Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ «Об основах регулирования Интернета», согласно которому юридически значимые действия, осуществленные с использованием Интернета, признаются совершенными на территории государства, если действие, породившее юридические последствия, было совершено лицом во время его нахождения на территории этого государства. Временем совершения юридически значимых действий признается время совершения первого действия, породившего юридические последствия. А в случае если при разрешении споров, связанных с использованием Интернета, возникает коллизия иностранного и национального законодательства, то действует норма национального законодательства государства, на территории которого считается совершенным юридически значимое действие;

– проблема необходимости принятия государством политики по противодействию использованию сети «Интернет» в противоправных целях и регулирования вопросов ответственности за неправомерное использование сети «Интернет», совершение правонарушений в сети. К сожалению, сегодня в Российской Федерации устанавливаются лишь отдельные меры и направления в этой области. Полагаем, что в данном направлении необходимо:

1) разработать отдельную Концепцию противодействия использованию сети «Интернет» в противоправных целях, в которой должно содержаться описание современного состояния использования сети «Интернет» в противоправных целях, системы угроз, комплекс принимаемых и необходимых к принятию мер по противодействию, основные направления совершенствования законодательства в данном направлении;

2) закрепление на уровне базового закона «Об основах регулирования отношений в сети «Интернет» норм о разграничении между государством, саморегулируемыми организациями и операторами услуг сети «Интернет» компетенции по определению правонарушений, связанных с незаконным использованием сети «Ин-

тернет», и оснований для привлечения к ответственности; полномочия данных субъектов по привлечению к ответственности; общий порядок и виды ответственности; основные положения о взаимодействии с зарубежными государствами, международными организациями по вопросам ответственности. Также необходимо в данном законе закрепить общие подходы к ответственности операторов услуг сети «Интернет» за распространение и хранение информации, разграничению ответственности операторов и пользователей; обязанность операторов услуг Интернета хранить информацию о пользователях и об оказанных им услугах не менее установленного периода времени и предоставлять данные сведения по запросу судебных и (или) правоохранительных органов в порядке и в целях, устанавливаемых законом.

Так, согласно европейскому опыту, провайдеры несут ответственность, если они были осведомлены о наличии такой информации и блокирование ее было технически возможно⁶. Данное положение не является столь однозначным, так как «не всегда представляется возможным определить, имеет ли место нарушение закона»⁷. Российская судебная практика по данному вопросу неоднозначна даже в рамках одного дела. Ее позиция по ответственности интернет-провайдеров подчас меняется от отрицания возможности привлечения провайдера к ответственности до признания его полной ответственности с определением условий её возложения на провайдера⁸.

⁶ См.: Охрана интеллектуальной собственности в электронной торговле. Составитель и автор аналитического обзора Л.Г. Кравец. М., 2001. С. 57.

⁷ Терещенко Л. К. Правовые проблемы использования Интернет в России. С. 35.

⁸ Паферова О., Соколова Е. Защита авторского права, нарушенного в Интернете. Практика российских арбитражных судов // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2009. № 7. С. 55.

Митяй Елена Дмитриевна,
*и.о. зав. кафедрой теоретических
и публично-правовых дисциплин
Института экономики и права (филиал) ОУП ВПО «АТиСО»
в г. Севастополе*

РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЕ КРЕДИТОВАНИЕ, В РФ И УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье рассматриваются особенности формирования законодательства Федерации и Украины, регулирующего вопросы кредитования потребителей, в условиях глобализации. Основное внимание уделяется правовому регулированию защиты прав потребителей как изначально «слабой» стороны в договоре потребительского кредитования.

Ключевые слова и фразы: потребитель, потребительское кредитование, защита прав потребителей.

Степень развития потребительского кредитования в современных условиях интенсивного развития экономики во многих странах мира, а теперь и в России, и в Украине сложно переоценить. Рынок такого рода банковских услуг настолько обширен, что требует существенного правового регулирования. В то же время имеющиеся нормативно-правовые акты не всегда полностью и точно отражают степень экономического развития данного сегмента деятельности кредитных организаций.

В силу существенно возросших объемов развития рынка потребительского кредитования возникла насущная необходимость в разработке нового и в частичном совершенствовании действующего правового регулирования в данной сфере¹. Вследствие чего и в Российской Федерации, и в Украине были предприняты опеределенные попытки принятия нормативно-правовых актов, способных регулировать отношения в области кредитования потребителей.

Следует отметить, что вопросы правового регулирования кредитных обязательств и в дореволюционный в советский перио-

¹ Соломин С.К. Банковский кредит: проблемы теории и практики: монография. М. Юстицинформ, 2009. С. 67.

ды рассматривались различными авторами: М.М. Агарковым, Э.Я. Брегелем, А.С. Гольденвейзером, И.С.Гуревичем, О.С. Иоффе, И.И. Кауфманом, Л.А. Лунцем, К.П.Победоносцевым, В.И. Синайским, Г.Ф. Шершеневичем и др. Современные ученые-цивилисты также уделяют вопросам правового регулирования кредитования значительное внимание. Это такие российские авторы как: С.С. Алексеев, М.М. Богуславский, М.И. Брагинский, А.Г. Братко, Е.А. Васильев, А.Ю. Викулин, В.В. Витрянский, Л.Г. Ефимова, Р.И. Кариммулин, К.К. Лебедев, Л.А. Новоселова, А.Я. Курбатов, О.М. Олейник, Е.А. Павлодский, В.Ф. Попондопуло, Н.Ю. Рассказова, Г.А. Тосунян, А.Е. Шерстобитов, Н.Д. Эришвили и др.

В свою очередь в Украине вопросы правового регулирования договоров, заключаемых между банками и их клиентами, также являются предметом исследования различных авторов: Т.В. Боднар, Т. С. Кивалова, Н.В. Дроздовой, О.И. Шаповаловой), И.А. Безклубого, Л.В. Тарасенко, К.Ю. Молодыко, В.В. Спижова. А вопросы особого характера защиты прав потребителей рассматриваются Г.А. Осетинской, И.В. Подколзиной, Ю.Ю. Рябченко, А.В. Янчуком.

Говоря о процессах глобализации как о «...возрастании роли внешних факторов (экономических, социальных и культурных) в воспроизводстве всех стран-участниц этого процесса, формирование единого мирового рынка (рынков) без национальных барьеров и создание единых юридических условий для всех стран»² следует отметить тот факт, что вопросам защиты прав потребителей в международном законодательстве, которое должно стать образцом для разработки соответствующих правовых норм в национальном законодательстве, уделено значительное внимание.

Так, Хартия защиты потребителей от 17 мая 1973 г. (Резолюция № 543)³ (далее – Хартия защиты потребителей) предусмат-

² IMF World Economic Outlook, 1997, p. 45 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/weo1097/weocon97.htm> (дата обращения: 20.05.2012)

³ Хартия защиты потребителей, принятая 25-й сессией консультативной ассамблеи Европейского союза 17 мая 1973 г. (Резолюция № 543) Assembly debate on 17 May 1973 (see Doc. 3280, report of the Committee on Economic Affairs and Development) / [Электронный ресурс] Сайт Парламентской Ассамблеи РАСЕ. Режим

ривает, что предоставление товаров или услуг, в том числе в финансовой области, не должно осуществляться за счет прямого или косвенного обмана потребителя.

Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» от 16 апреля 1985 г. №39/248⁴ (далее – Резолюция о принципах защиты интересов потребителей) Разделом II устанавливает общие принципы защиты прав потребителей, включающие в себя шесть «законных нужд потребителей», на удовлетворение которых направлены руководящие принципы.

Однако, несмотря на относительно разработанную теоретическую основу потребительского кредитования, а также на серьезное изучение международных правовых норм до настоящего времени вопросы правового регулирования потребительского кредитования в целом, также как и вопросы надлежащей защиты прав заемщиков-потребителей ни в Российской Федерации, ни в Украине надлежащим образом не разрешены.

С одной стороны это объясняется спецификой банковских правоотношений. А с другой стороны причина заключается в изначальном неравенстве сторон.

Так, участниками банковских правоотношений являются в первую очередь банки, правовой статус которых в соответствии с нормами действующего законодательства дает им возможность самостоятельно разрабатывать правила осуществления отдельных видов банковских операций, предоставляемых в рамках имеющейся у банка лицензии, а также договоры, заключаемые для оформления отношений между банком и клиентом.

Клиентом банка является какое-либо физическое или юридическое лицо, пользующееся услугами банка.

При этом, несмотря на относительное равенство сторон, установленное Гражданским кодексом РФ⁵ и Гражданским кодек-

доступа: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta73/ERES543.htm>

⁴ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Руководящие принципы для защиты интересов потребителей» от 16 апреля 1985 г. № 39/248 // Коммерческий вестник. 1989. № 7. С. 10–12; № 8. С. 9–11.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

сом Украины⁶, клиентам не предоставляется возможность изменить условия договоров, заключаемых между банком и клиентом или каким-либо иным образом существенно повлиять на порядок осуществления банком тех или иных операций, совершаемых в рамках заключенных договоров. Не может клиент и изменить размер платы, устанавливаемой банком за осуществление отдельных видов банковских операций. Такое право предоставлено исключительно банку. Такое неравное правовое положение участников банковских правоотношений привело к серьезному ухудшению финансового положения всех участников.

С целью защиты прав потребителей еще в 1993г. Совет Европы утвердил Директиву 93/13/ЕЕС «О несправедливых условиях в договорах с потребителями»⁷ (далее Директива 93/13/ЕЕС). Согласно п. 1 ст. настоящей Директивы несправедливым является такое условие, которое вносит значительный дисбаланс в права и обязанности сторон по договору в ущерб потребителю. Несправедливым может быть признано лишь то условие, которое не было предметом специального согласования с потребителем.

В свою очередь Директива 2008/48/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 апреля 2008 года о кредитных соглашениях для потребителей⁸ (далее – Директива 2008/48/ЕС) устанавливает защиту прав потребителей как на доконтрактной стадии, так и на стадии выполнения кредитного соглашения.

К сожалению, несмотря на стремление имплементировать нормы европейского законодательства в национальное право, и российский, и украинский законодатель находятся на начальной стадии данного процесса.

Так, в настоящее время ни в России, ни в Украине не предусмотрен перечень несправедливых условий договора, заключенного с потребителями.

Не содержатся такие условия и в совместном письме Банка России и Федеральной антимонопольной службой «О

⁶ Гражданский кодекс Украины от 16 января 2003 г. № 435-IV // ВВР. 2003. № 40–44. Ст. 356.

⁷ Директива 93/13/ЕЕС «О несправедливых условиях в договорах с потребителями» // L 095, 21/04/1993. С. 29–34.

⁸ Директива 2008/48/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 апреля 2008 года о кредитных соглашениях для потребителей и об отмене Директивы Совета 87/102/СЕС // ОВ L 133/66 22.5.2008.

рекомендациях по стандартам раскрытия информации при предоставлении потребительских кредитов» от 26 мая 2005 года № ИА/7235,77-Т⁹. Равно как Постановление Правления НБУ «Об утверждении Правил предоставления банками Украины информации потребителям об условиях кредитования и совокупной стоимости кредита» от 10 мая 2007г. № 168¹⁰ также не содержит таких условий.

В настоящее время в целях комплексного регулирования отношений в сфере потребительского кредитования в Российской Федерации разработаны два альтернативных законопроекта «О потребительском кредите» и «О потребительском кредитовании». Кроме того, пакет законопроектов, представленный проектами федеральных законов «О потребительском кредите» и «О внесении изменений в статьи 810 и 821 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О потребительском кредите», был разработан в Минфине России. После получения положительного заключения Минюста России в апреле 2008 года данные законопроекты были представлены в Правительство Российской Федерации.

Однако до настоящего времени ни один из указанных законопроектов не принят.

Аналогичным образом развивается и украинское гражданское законодательство в части правового регулирования потребительского кредитования. Несмотря на то, что нормы ГК Украины не позволяют в полном объеме регулировать специфические отношения, складывающиеся в процессе потребительского кредитования, однако проект Закона Украины «О банковском кредите» до настоящего времени не рассмотрен Верховной Радой.

Согласно п.1 ч. 1 Резолюции о принципах защиты интересов потребителей, установлено, что потребители зачастую находятся в неравном положении с точки зрения экономических условий, уровня образования и покупательной способности. Сходное положение содержится и в абз.4 п. 3.2. Решения Конституционного Суда Украины по конституционному обращению гражданина Степаненко А.Н. об официальном толковании положений пунк-

⁹ Вестник Банка России. 2005. № 28.

¹⁰ Офіційний вісник України. 2007. № 39. Ст. 89.

та 23 статьи 1, абзаца второй части четвертой пункта 2 части седьмой статьи 11, части восьмой статьи 18, части третьей статьи 22 Закона Украины «О защите прав потребителей» от 12 мая 1991 года № 1023-ХІІ с последующими изменениями во взаимосвязи с положениями части четвертой статьи 42 Конституции Украины в связи с наличием неоднозначного применения указанных положений Закона судами общей юрисдикции и органами исполнительной власти» по делу № 1-26/2011 (№ 15-рп/2011) от 10 ноября 2011г.¹¹: «...потребителю, как правило, объективно не хватает знаний, необходимых для осуществления правильного выбора товаров (работ, услуг) из представленных на рынке, а также для оценки договоров по их приобретению, которые нередко имеют вид формуляра или другую стандартную форму (часть первая статьи 634 Гражданского кодекса). Поэтому, для потребителя существует риск ошибочно или даже вследствие введения его в заблуждение приобрести не нужные ему кредитные услуги.

Поэтому государство обеспечивает особую защиту более слабого субъекта экономических отношений, а также фактическое, а не формальное равенство сторон в гражданско-правовых отношениях, путем определения особенностей договорных правоотношений в сфере потребительского кредитования и ограничения действия принципа свободы гражданского договора. Это осуществляется путем установления особого порядка заключения гражданских договоров потребительского кредита, их оспаривания, контроля за содержанием и распределением ответственности между сторонами договора. Тем самым государство одновременно защищает добросовестного продавца товаров (работ, услуг) от возможных злоупотреблений со стороны потребителей».

Следует отметить, что во время современного финансового кризиса все государства мира становятся на защиту имущественных интересов заемщиков, поскольку именно от их платежеспособности во многом зависит стабильность финансовой системы любого государства.

При этом следует согласиться с А.Я. Курбатовым¹² относительно обязательности регулирования на законодательном уровне

¹¹ Официальный вестник Украины. 2011. № 90. Ст. 36.

¹² Курбатов А.Я. Правовые проблемы потребительского кредитования // Банковское право. 2007. № 3. С. 20.

вопроса об очередность погашения требований банка, необходимость применения которой возникает в случае, если в полном объеме заемщик эти требования погасить не может.

Поскольку и в России, и в Украине банки, как правило, включают в договоры следующую последовательность погашения: штрафные санкции, обычные проценты, сумма кредита. При этом расчет штрафных санкций не оставляет должнику-заемщику возможности оплатить основное обязательство – вернуть банку-кредитору сумму кредита и процентов за пользование им.

Вместе с тем, в законодательстве стран Европы существуют образцы норм, устанавливающих иной способ погашения задолженности, образовавшейся у кредитора в случае просрочки должником исполнения своих обязательств. Так, как указывает А.А. Вишневский, немецкое законодательство предусматривает, что денежные средства, поступающие от должника, попавшего в тяжелое материальное положение, направляются в первую очередь на покрытие (юридических) расходов по взысканию, если таковые имеют место, во вторую очередь — на уменьшение суммы основного долга, и лишь в третью — на выплату процентов¹³. А французское законодательство устанавливает для добросовестного должника, находящегося в стесненных обстоятельствах, возможность получения отсрочки выплаты долга по решению суда с запретом начисления процентов на весь период отсрочки. А также, французское законодательство позволяет приостановить исполнение договора потребительского кредита в случае увольнения заемщика по инициативе работодателя¹⁴.

Таким образом, учитывая выше изложенное, представляется возможным сделать следующие выводы.

1. Думается, что имплементация норм Директивы 93/13/ЕЕС «О несправедливых условиях в договорах с потребителями», а также Директивы 2008/48/ЕС Европейского Парламента и Совета от 23 апреля 2008 года о кредитных соглашениях для потребителей и об отмене Директивы Совета 87/102/ЕЕС позволит

¹³ Цит. по Вишневский А.А. Потребительский кредит: особые формы правовой защиты интересов потребителя // Юридическая работа в кредитной организации. 2005. № 2. URL: http://www.reglament.net/bank/legal/2005_2_article_1.htm.

¹⁴ См.: European Banking Law: The Banker – Customer Relationship. Ed. by Ross Cranston. L., 1993.

более полно урегулировать отношения, складывающиеся между банками и физическими лицами в процессе заключения договоров о предоставлении кредитов для удовлетворения ее деятельности, бизнеса или профессии.

2. С целью уменьшения негативных последствий, наступающих как для заемщика, попавшего в тяжелое материальное положение, так и для кредитора неспособного возместить убытки, возникающие в связи с невозможностью возврата должником суммы основного долга – кредита и процентов по нему, представляется необходимым внести в Гражданский кодекс РФ и в Гражданский кодекс Украины статьи, согласно которым денежные средства, поступающие от должника, попавшего в тяжелое материальное положение, должны направляются в первую очередь на уменьшение суммы основного долга, во вторую очередь – на выплату процентов, и лишь в третью – на покрытие фактических расходов по взысканию, если таковые имеют место.

Нехайчик Владимир Казимирович,
*заведующий кафедрой государственного и муниципального права
института Государства и права
ГБОУ «Сургутский государственный университет»,
кандидат юрид. наук, доцент, докторант
кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
nehaichik@mail.ru*

ЗНАЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТНОГО ПОДХОДА В ИССЛЕДОВАНИИ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Основное внимание в статье уделено деятельностному подходу в исследовании механизма административно-правового воздействия, новым взглядам на использование отечественным административным правом категорий «администрация», «административная деятельность» в условиях глобализационных процессов в обществе.

Ключевые слова и фразы: функциональный метод, деятельностный подход, юридическая и правовая деятельность, государственная и публичная адми-

нистрации, администрирование, административная деятельность, механизм административно-правового воздействия, глобализация.

Реальность современного мира, а также активность процессов глобализации требуют разработки и внедрения новых научных методов исследования, способных под новым углом зрения создавать необходимые научные теории, целью которых должно стать объяснение действующей правовой системы общества. Одной из таких, по мнению Т.В. Науменко, является теория деятельности, выступающая как объяснительный принцип социальной действительности¹.

Как считает Б.И. Пугинский², деятельность служит не только исследовательским, объяснительным принципом, но есть реальная движущая сила правового регулирования, основа существования и развития права. Деятельностная концептуальная позиция определяет направленность и способы исследования, выработки теоретических положений, позволяющих описать и рационально объяснить все объекты, которые ранее описывались и получили объяснение с других точек зрения³.

Многими учеными-исследователями современной отечественной и зарубежной науки, отмечает Р.В. Шагиева, категория «деятельность» рассматривается как «важный методологический ресурс, который мог бы способствовать созданию единой интегрированной юриспруденции»⁴.

Деятельностный подход в праве – это способ правопознания, использование которого позволяет охарактеризовать наце-

¹ Науменко, Т.В. Деятельностный подход как объяснительный принцип современной социальной философии // Теоретический журнал «Credo new» № 1. 2013 г. <http://credonew.ru/content/view/1193/68/>

² Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой коммерческого права и основ правоведения юридического факультета Московского государственного университета им. М.В.Ломоносова Борис Иванович Пугинский впервые применивший деятельностный подход в 80-х гг. 20 в. и сегодня подтверждает необходимость его дальнейшего использования.

³ Пугинский, Б.И. Теория и практика договорного регулирования. М., 2008. С. 112.

⁴ Шагиева, Р.В. Концепция правовой деятельности в современном обществе. Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2005. С. 16.

ленность права, его норм и институтов на достижение фактических результатов, тех целей, которые вытекают из права. С точки зрения данного подхода право представлено теми установлениями, которые воплощаются в фактическом правовом поведении индивидов и их объединений. Формула данного подхода – «Что не реализуется, то не является правом»⁵.

Данная формула наилучшим образом, на наш взгляд, подходит для исследования такого явления как механизм административно-правового воздействия (МАПВ), поскольку и само административное право и его субъекты, живут, развиваются и совершенствуются именно в условиях реализации и правового обеспечения правоустанавливающих норм.

Как вид деятельности в теории государства и права рассматривается функция. При этом принято отграничивать функции государства от функций его конкретного органа. Социально-целевое назначение последнего состоит в том, что он через функции реализует свою компетенцию. Обычно выделяют три правовые формы осуществления функций государства – правотворческую, правоисполнительную и правоохранительную деятельность.

Следует отметить, что впервые основной акцент на формы осуществления функций государства сделали С.А. Голунский и М.С. Строгович. Они предложили вычленить три формы: законодательство (правотворческая деятельность), управление (административная деятельность) и правосудие (правоохранительная деятельность)⁶.

В науке административного права, также как и в общей теории права, обращается внимание на категорию деятельности, рассматриваемую в рамках осуществления ее органами государственной администрации (административными органами)⁷ функций

⁵ Яндекс. Словари. Элементарные начала общей теории права. 2003.

⁶ Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. М.: Юриздат, 1940. С. 54; Об этом же: Правовые формы деятельности общенародного государства / под ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. С. 4-5.

⁷ Бахрах Д.Н. Функции (содержание деятельности) государственной администрации // Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2010. С. 169-172; Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2009. С. 46-58.

управления. Их специфика носит исполнительно-распорядительный характер и называется она административной или административно-правовой деятельностью. Административная деятельность делится на более простые, специальные виды организационной деятельности. Их называют функциями управления (административной деятельности).

В одном из последних своих изданий курса административного права В.М. Манохин также подчеркивает, что «давно и единодушно признано: деятельность государственной администрации, т.е. исполнительной власти неизменно составляет основу административного права»⁸.

Как и в общей теории права, в науке административного права утвердилась традиция понимать под функциями, прежде всего, основные направления деятельности органов государственной власти, которые реализуются (осуществляются) в определенных формах (более конкретными видами деятельности).

В то же время общепризнано, что понятие «функция» может употребляться в самых разных значениях. Оно может означать способность к деятельности и саму деятельность, роль, свойство, значение, задачу и т.д. Под функциями понимают и цели, которые ставит государство перед исполнительной властью, и средства, которые применяются для достижения этих целей. Кроме того, понятие функции связывают со сферами, с компетенцией и полномочиями, с предметом или кругом ведения, с подведомственностью и т.д.

Под формами реализации функций в административном праве понимается внешне выраженная деятельность административных органов, осуществляемая в соответствии с его компетенцией, вызывающая (или нет) в связи с этим юридические (правовые) последствия. В соответствии с этим принято выделять внешние и внутренние или правовые и неправовые формы административной деятельности.

Однако есть и иные мнения исследователей. Например, что подразделение функций права, государства на внешние и внутренние, не представляется глубоким по содержанию. Что оно не от-

⁸ Манохин В.М. Административное право России: учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа. С. 14.

ражает сложных и значимых взаимодействий (отношений) субъектов социальной практики. Кроме того, рекомендуется для лучшего понимания права разграничить категории функции и деятельности, чтобы не определять их как тождественные⁹.

Объективно идущий процесс глобализации публичного права, по мнению А.Б. Зеленцова, настоятельно требует пересмотра целого ряда старых понятий, уточнения представлений, теоретического осмысления новых правовых реалий, а также решения в этой связи новых вопросов, в значительной мере затрагивающих и сферу административного права. В новых условиях, определяемых глобализацией, оно приобретает новые черты, а изменяясь, все более становится одним из важных инструментов управления процессами глобализации. Все это продуцирует дихотомию «традиционное административное право – новое административное право»¹⁰.

Следует отметить, что наука административное право советского периода положила начало традиции к использованию понятия «административный» как «управление и руководство», прибавив к этому восприятию признак государственности, за которым обязательно рассматривалась властность, как основная и характерная его черта.

При этом, важно отметить, что понятие «администрация» имеет и иные значения, кроме понятий «управление и руководство» и его производные. Кроме того, и на это обращают свое внимание авторский коллектив одного из изданий по административному праву, понятие «административное» не связано с первичной суверенной властью, для которой в латыни использовались иные термины¹¹.

С понятием «администрация» непосредственным образом связано «администрирование», понимаемое как деятельность ад-

⁹ Тарасенко, В.Г. Постулаты права. М.: Изд. Дом «Городец», 2009. С. 117, 122.

¹⁰ Зеленцов, А.Б. Новое административное право: юридическая природа и проблемы концептуального обоснования Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию д.ю.н., проф. А.Б. Зеленцова / отв. ред. А.В. Волков. М.: РУДН, 2011. С. 13–14.

¹¹ Административное право / под общ. ред. Г.В. Атаманчука. М.: Изд-во РАГС, 2003. С. 84.

министрации, ее органов и должностных лиц, которые ее представляют. Не случайно, в связи с этим, Д.Н. Бахрах в новом своем учебнике по административному праву, уходит от традиционного рассмотрения государственного управления в качестве объекта административного права, а рассматривает администрации (в том числе публичные: международную, государственную и муниципальную)¹² и их деятельность.

Несмотря на то, что современное административное право в последнее время чаще использует термины «администрация» и «государственная администрация», «административный орган», следует все же отметить, что понятие «публичная администрация» пока не получило своего распространения в российской правовой науке.

Вместе с тем, М.А. Штатина, исследуя административное право зарубежных стран, обращает внимание на то, что понятие публичная администрация следует относить к ведущим, ключевым понятиям, определяющим содержание и структуру административно-правовой отрасли. Если в соответствующей стране ключевым становится понятие публичной администрации, то это свидетельствует о высоком развитии административного права.... Понятие публичной администрации складывается на определенном этапе развития гуманистических традиций административно-правового регулирования¹³.

Доктрина современного административного права, определяя сущность данной отрасли, по-прежнему исходит из того, что в качестве основного объекта ее правового регулирования рассматривает государственное управление в целом и отдельные его области. Предметом административно-правового регулирования являются особые общественные государственно-управленческие по своей сути отношения, возникающие, развивающиеся и прекращающиеся в этой сфере.

Однако в связи с рассмотрением «традиционного» и «нового» подходов к категории «администрация», вполне уместно привести слова Ю.А. Тихомирова о том, что в зарождающемся гло-

¹² Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. – 5-е изд., перераб и доп. М.: Эксмо, 2010. С. 24.

¹³ Штатина М.А. Указ. соч. С. 333–334.

бальном административном праве строгая дихотомия (разделение) между внутригосударственным и международным, в большей степени, разрушена. По мнению ученого глобальное административное право означает, что большая часть глобального управления может пониматься как регулирование и администрация¹⁴.

Свой взгляд на дихотомию отрасли административного права сформулирован В.Б. Аверьяновым, доктором юридических наук, профессором, зав. отделом Института государства и права им. В.М. Корецкого Национальной академии наук Украины. Так, по его мнению предмет и нормативный массив административного права состоит из двух частей – управленческой и неуправленческой, в чем и выражается так называемая «дихотомия» административного права. С его же слов категория «управление» не может применяться для обозначения всего спектра разнородных действий, осуществляемых органами публичной администрации. Государственное управление – это властно-организующее воздействие полномочных субъектов на совместную деятельность людей для достижения конкретной общей цели. Что же касается неуправленческой составляющей административного права, то здесь речь, по его мнению, следует вести о взаимоотношениях между субъектами публичной администрации и частными лицами. К тому же их значительно больше, нежели первых. При этом отмечается, что ошибочная традиция сводить сферу действия административного права к управлению (либо преимущественно к нему) настолько прочна, что и поныне она воспринимается почти как аксиома¹⁵.

Являясь важнейшим сущностным элементом административного права, особое и главенствующее место в МАПВ занимают его принципы. Принципы административного права не могут существовать отдельно без субъектов (администраций и их должностных лиц), которые их реализуют и проводят в жизнь, их нельзя отрывать и от самой административной деятельности этих субъектов. В свою очередь субъекты ее осуществляющие, должны быть пронизаны этими принципами, а их деятельность (в единстве с ее

¹⁴ Тихомиров, Ю.А. Глобальное административное пространство // Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М.: «Формула права», 2007. С. 477-478.

¹⁵ Аверьянов, В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права /В. Б. Аверьянов // Правоведение. 2007. № 1. С. 37.

целями, принципами, формами, методами и способами) должна им соответствовать и подчиняться. Об этом очень содержательно изложено у А.Г. Глебова¹⁶.

Мы исходим из того, что административное правоисполнение в структуре МАПВ складывается из двух основных составляющих, а именно 1) из административных органов (администраций), реализующих (осуществляющих) основные государственные и свои собственные функции и 2) из норм права, которыми регламентированы правомочия административных органов, их деятельность, представляемая ее различными функциями, формами и методами. Кроме названных основных составляющих в МАПВ должны также найти свое место как обязательные его элементы принципы, правовая культура и гарантии. Все эти составляющие и элементы должны быть связаны общей целью.

В деятельностном подходе исследования МАПВ, безусловно, особое место должно быть уделено принципам административной деятельности. В связи с этим, С.Д. Хазанов пишет о необходимости формирования в публично-правовой среде общих принципов исполнительной деятельности, являющихся составной частью общих принципов административного права¹⁷. О правовых принципах осуществления административно-публичной деятельности пишет И.М. Машаров¹⁸.

Итак, можно сделать вывод, что функциональный метод и деятельностный подход открывают, на наш взгляд, новые возможности в исследовании такого феномена и явления каким является непосредственно «механизм административно-правового воздействия» и его базовый элемент административная деятельность.

¹⁶ Глебов, А.Г. Сущностно-субстанциональный и функциональный подходы в исследовании государственных и правовых явлений // Проблемы теории государства и права. Учебное пособие. М.: «Проспект». 1999. С. 157–161.

¹⁷ Хазанов С.Д. Административно-правовое регулирование деятельности органов исполнительной власти: некоторые методологические вопросы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая Правовая культура, 2003. С. 30-44.

¹⁸ Машаров И.М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования: монография. М.: ЮНИТИ- ДАНА: Закон и право. 2009. 239 с.

Озюменко Мария Владимировна,
аспирант
кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
ziut@yandex.ru

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА

В статье рассмотрены основные аспекты работы международных институтов, направленные на создание системы нового законодательного регулирования в финансовой сфере с целью предотвращения глобальных экономических потрясений. Особое внимание уделено изменениям полномочий и структуры подобных институтов после мирового финансового кризиса.

Ключевые слова и фразы: международный финансовый кризис, глобализация, регулирование финансового рынка, регулятивная реформа.

На данный момент исторического развития не вызывает сомнения тот факт, что для решения многих современных проблем не достаточно усилий отдельных стран, но требуется взаимодействие на глобальном уровне, в том числе и в сфере правового регулирования, так как многие из них затрагивают в той или иной степени все страны мира. За последнее время одним из наиболее ярких примеров подобного рода ситуаций стал мировой финансовый кризис 2008 г., который показал важность эффективной публично-правовой деятельности на глобальном уровне в сфере регулирования финансовых рынков.

Мировой финансовый кризис стал наиболее глубоким потрясением для международной финансовой системы со времен Великой депрессии. Его последствия затронули разные страны мира, но наибольший ущерб был нанесен финансовым рынкам США и Европы. Хотя данной проблеме посвящено много исследований, согласно которым кризис имел разные предпосылки, до сих пор не утихают споры относительно того, какая причина стала первоочередной и какие законодательные меры требуются для преодоления негативных последствий этого кризиса.

Экспертами выявлены важные недостатки в существовавшей ранее системе регулирования и надзора финансовых рынков. Господствовавшая парадигма, согласно которой жесткое регули-

рование и тесное взаимодействие между регуляторами и нормотворческими органами не требовалось, показала свою несостоятельность в вопросах системной стабильности¹. Таким образом, реформирование системы финансового регулирования стало одним из приоритетных направлений публичного законодательства.

Для координации усилий, направленных на преодоление последствий кризиса, международные институты приобрели особую значимость. При этом ключевую роль стала играть деятельность Большой двадцатки (G20).

Лидеры стран, входящих в Группу двадцати, договорились о необходимости выработки ряда мер, направленных на совместное преодоление последствий кризиса и предупреждение подобных негативных явлений в будущем, в результате чего были предложены принципы, ставшие впоследствии основой законодательных инициатив отдельных стран.

На первом саммите G20 в Вашингтоне были озвучены основные направления реформирования международной системы регулирования деятельности финансовых рынков. Были определены такие цели, как ужесточение регулятивных требований, требований пруденциального надзора и обеспечение соответствующего надзора в отношении всех участников и продуктов. Также речь шла о необходимости усиления кооперации на международном уровне и реформирования международных финансовых институтов, об усилении прозрачности деятельности финансового рынка, ужесточении требований к раскрытию информации в отношении сложных финансовых инструментов и о введении требований о предоставлении компаниями достоверной актуальной информации в отношении своего финансового состояния². Данные меры были направлены на ограничение деятельности участников финансового рынка, связанной с чрезмерными рисками. Отдельное внимание было уделено надзору в отношении деятельности кредитных рейтинговых агентств.

¹ Regulatory Governance Conference “New Perspectives on Regulation, Governance and Learning 2012”, University of Exeter, 27-29 June 2012.

² Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy Washington DC, November 15, 2008.

Если основные направления деятельности по совершенствованию регулирования финансовой системы на международном уровне вырабатываются на саммитах G20, то другой международный институт – Совет по финансовой стабильности (Financial Stability Board) – играет ключевую роль в непосредственной разработке рекомендаций и стандартов, а также осуществляет мониторинг их внедрения на национальном уровне³.

Следует отметить, что до кризиса уже существовал такой международный орган, как Форум финансовой стабильности (Financial Stability Forum). Он был создан в 1999 г. по инициативе министров финансов и управляющих центральными банками стран Большой семерки. Это был неформальный орган, направленный на усиление взаимодействия финансовых регуляторов разных стран для поддержания общемировой финансовой стабильности. После кризиса этот орган был преобразован в Совет по финансовой стабильности. Это преобразование стало значимым моментом в процессе формирования системы международного регулирования финансовой сферы, так как в результате был расширен круг полномочий, и увеличилось количество участников. Членами СФС стали страны Большой двадцатки и Европейская комиссия. Расширилось и число задач нового органа. В его обязанности стала входить деятельность по надзору за финансовой системой, международная координация регулирующих органов, мониторинг, а также содействие в имплементации регулятивных стандартов на национальном уровне.

На данный момент СФС имеет статус юридического лица – ассоциации по швейцарскому праву. Решение о его статусе было принято на Саммите G20 в ноябре 2011 года. Требования Группы двадцати учитываются при реализации политики в сфере реформ регулирования финансового рынка в отдельных странах. В частности, в докладе Жака де Ларозье, адресованном Европейской комиссии в Брюсселе 25 февраля 2009 г. и посвященном реформированию европейской системы регулирования и финансового надзора, отмечалась необходимость взаимодействия с партнерами ЕС

³ Центральный Банк РФ (Банк России) Обзор деятельности Совета по финансовой стабильности, март 2013.

через такие органы, как МВФ и ФСФ, в целях соответствия высоким международным стандартам Базельского комитета и G-20⁴.

В принятом 24 Ноября 2010 г. регламенте о макропруденциальном наблюдении за финансовой системой Сообщества и учреждении Европейского Совета по системным рискам также подчеркивалось, что новый европейский надзорный орган (ESRB) должен способствовать, среди прочего, имплементации рекомендаций МВФ, СФС, Банка международных расчетов и G-20⁵.

Ещё одним важным институтом в формировании общемировых принципов регулирования финансовой системы является Международный валютный фонд (МВФ), роль которого после кризиса также заметно усилилась. С 1999 года МВФ осуществляет мониторинг финансовых секторов стран на добровольной основе и в результате совместной оценки с Всемирным банком публикует документ, который называется Программа оценки финансового сектора (FSAP)⁶. В 2008 г. были внесены изменения в структуру работы МВФ посредством реформы квот и права голоса. Поправки были направлены на усиление представительства стран с динамично развивающейся экономикой, увеличение числа голосов стран с низкими доходами и их участие в управлении МВФ. С момента кризиса МВФ в соответствии с условиями глобализации и мировой взаимозависимости были предприняты существенные усилия, направленные на укрепление надзора в сфере финансового регулирования⁷.

Одной из основных предпосылок кризиса стала уязвимость банковской системы, примером чего может быть банкротство в 2008 г. крупнейшего инвестиционного банка США Lehman Brothers (Леман Бразес). Была выявлена слабость банковского сектора, обусловленная недостаточностью собственного капитала,

⁴ Доклад Группы высокого уровня по финансовому надзору в ЕС под председательством Жака де Ларозьера, Брюссель, 25 февраля 2009.

⁵ Регламент ЕС No 1092/2010 Европейского Парламента и Совета от 24 Ноября 2010 г. о макропруденциальном наблюдении за финансовой системой Сообщества и учреждении Европейского Совета по системным рискам // OJ. 2010. L331/1. P. 1-11. Ст. 8.

⁶ Обзор МВФ онлайн 13 января 2012 года.

⁷ IMF Factsheet Strengthening Surveillance—Lessons from the Financial Crisis September 30, 2013.

ликвидности и большого количества рискованных активов банков, не позволявшая покрыть возможные убытки, так как существовавшие требования к капиталу были недостаточно жесткими⁸.

Таким образом, существенное внимание регулятивной международной реформы было направлено на модернизацию системы регулятивных требований к банковской деятельности.

Задача по разработке новых требований была возложена на Базельский комитет по банковскому надзору, так как именно этот международный институт играет ключевую роль в сфере международного регулирования банковской деятельности. Им была разработана программа реформ в отношении микро и макро пруденциального надзора банковской деятельности, в результате чего в декабре 2011 г. на Саммите G20 была принята Система требований к достаточности капитала и ликвидности, получившая название «Базель-3». Этот документ содержит методические рекомендации в сфере банковского регулирования, и его нормативы планируется ввести с 2013 по 2018 года. Основными требованиями Базеля-3 являются повышение качества капитала, для того чтобы банки могли покрывать возможные убытки; ужесточение требований к надзору за банковской деятельностью и раскрытию информации; установление общих требований к ликвидности.

В дополнение к требованиям к достаточности капитала Базельским комитетом также были разработаны нормы мягкого права, например, «Ключевые принципы эффективного банковского надзора». Этот документ посвящен проблемам взаимодействия в сфере банковского регулирования, лицензирования деятельности, надзора и решения юрисдикционных конфликтов. Следует отметить, что он был разработан в тесном сотрудничестве с МВФ, СФС и Всемирным банком. Ключевые принципы используются МВБ и Всемирным банком в контексте Программы оценки финансового сектора (FSAP) и служат для того, чтобы оценить эффективность органов банковского надзора и правоприменительной практики отдельных стран⁹.

⁸ Rosa M. Lastra, Queen Mary University of London, School of Law Legal Studies Research Paper No. 100/2012.

⁹ Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision 2012.

Примером совместной работы международных организаций может быть введение нового определения для системных институтов, подлежащих наиболее внимательному контролю со стороны надзорных органов. Это так называемые системно значимые финансовые институты (СЗФИ – SIFIs), «чье банкротство, в связи с их размером, сложностью и системой связей может нанести существенный ущерб финансовой системе и экономическому росту». Данное определение было дано в рекомендациях СФС в октябре 2010. СФС, МВФ и Базельский комитет выработали четкие критерии, позволяющие определить, какой финансовый институт подходит под это определение и надлежит соответствующему контролю. Учитываются следующие 5 параметров – размер, взаимосвязанность, возможность замещения, внешняя активность, сложность¹⁰.

Выработанные международными органами направления и принципы регулирования находятся ещё в процессе внедрения, однако уже есть примеры имплементации в финансовое законодательство отдельных стран. Так, в США краеугольным законом, принятым в ответ на мировой финансовый кризис, стал Закон о реформировании Уолл-стрит и защите потребителей, известный также как закон Додда-Франка. Он содержит в себе три основных направления регулирования: во-первых, меры по снижению рисков финансовой системы, во-вторых, дополнительные меры по защите потребителей финансовых услуг и, в-третьих, более пристальное регулирование деятельности системообразующих финансовых институтов, которым в данном документе уделено большое внимание. Его особенностью является то, что в США учитывается увеличение компании не за счет роста, а с учетом сделок по приобретению долей¹¹. Таким образом, основные направления реформ этого закона, несмотря на его некоторую специфику, соответствуют политике реформ G20. В частности, в США законом Додда-Франка не только введены ограничения на ряд банковских операций («правило Волкера»), но и даны полномочия ФРС и Совету по

¹⁰ Basel Committee and FSB, Global systemic important banks: Assesment methodology and the additional loss absorbency requirement – final document, November 2011.

¹¹ Douglas J. Elliott, The Brookings Institution The danger of divergence. Transatlantic Cooperation on Financial Reform.

контролю над финансовой стабильностью устанавливать повышенные требования в отношении достаточности капитала, ликвидности, левериджа и лимитов по определенным видам активов, обязательных для исполнения крупными финансовыми посредниками. Кроме того, по усмотрению ФРС могут быть введены ограничения (вплоть до прямого запрета) на сделки M&A с участием системообразующих банков¹².

Несмотря на то, что на данный момент основные направления политики регулирования вырабатываются на международном уровне, непосредственная реализация выработанных мер и имплементация осуществляется на национальном уровне. Так как деятельность многих крупных финансовых институтов носит международный характер, возможны ситуации правовых коллизий и дублирования правовых норм, что может приводить к регулятивному арбитражу. Данной проблеме уделяется внимание на международном уровне. Так, Большой двадцатке в 2013 году было заявлено о том, что регуляторы в разных юрисдикциях должны иметь возможность полагаться на регулятивные нормы друг друга, когда качество режима регулирования и правоприменения в целом соответствуют друг другу, реализуются на схожих принципах с учетом требований регулирования страны инкорпорации¹³. На примере EMIR этот принцип закреплен в отношении регулирования деятельности Централных клиринговых контрагентов, так как законодательные требования третьих стран должны быть учтены при регулировании их деятельности¹⁴.

Таким образом, с момента кризиса были предприняты существенные усилия для ужесточения регулирования и усиления координации на международном уровне. Изменение глобальной системы регулирования еще находится в процессе формирования, но на данный момент заложены его основные принципы и направления. Одним из основополагающих изменений стало усиление роли международных организаций. Страны предприняли активные

¹² Мировая экономика Прямые инвестиции/№ 11 (127)2012. С. 70-75.

¹³ A Narrative Progress Report on Financial Reform Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders.

¹⁴ Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC derivatives, central counterparties and trade repositories, O.J. L201/1.

шаги по урегулированию последствий кризиса, в том числе посредством совместной выработки решений. Наиболее значимую роль в реализации международного взаимодействия в сфере правового финансового регулирования играют Саммиты G20 и принимаемые на них решения

Результатом совместной работы стран, направленной на реформирование регулирования, должно стать построение устойчивой финансовой системы. На данный момент многие детали требуют дальнейшей проработки, и поэтому их обсуждение и лоббирование будут продолжаться. Касаться они будут, в том числе, и проблемы системообразующих финансовых институтов. Тем не менее, основные принципы финансового регулирования уже установлены, и для достижения финансовой стабильности на глобальном уровне им необходимо строго следовать в нормотворческой деятельности.

Писенко Кирилл Андреевич,
кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
pissenkokir@mail.ru

ДУАЛИСТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В ГЛОБАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЮЗАХ НА ПРИМЕРЕ ЕВРАЗЭС И ЕС)¹

В статье исследуется теоретический вопрос феномена двухуровневой или дуалистической модели публично-правового регулирования экономических отношений в глобальных экономических межгосударственных союзах. Вопрос рассматривается на примере ЕврАзЭС и ЕС преимущественно в части регулирования конкурентных отношений и защитных мер при импорте товаров.

Ключевые слова: двухуровневая или дуалистическая модель, публично-правовое регулирование, экономические отношения, глобальные экономические межгосударственные союзы, ЕврАзЭС, Таможенный Союз, ЕС, конкурентное регулирование, защитные меры при импорте товаров.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект № 13-03-00544.

Современная политическая карта мира и экономическая действительность немислима без различного рода межгосударственных объединений и союзов, создаваемых для решения комплекса финансово-экономических вопросов, вопросов в области политики и безопасности². Степень интеграции данных объединений различна. Одним свойственна в большей степени координация политики в определенных областях, другим передача с национального на межгосударственный или наднациональный уровень значительного объема полномочий в области правового регулирования и правоприменения. К последним относится, в частности, Европейский Союз³. Исследование современных интеграционных процессов на постсоветском пространстве позволяет сделать вывод, что аналогичные явления наблюдаются и здесь, в рамках Евразийского экономического пространства, в том числе и в значительной степени в рамках Таможенного Союза ЕврАзЭС⁴.

В процессе глубокой экономической, а во многом и политической интеграции в подобных объединениях происходит процесс передачи на наднациональный уровень значительного объема регулирующих и правоприменительных полномочий. Так, например, в области конкурентной политики, органы ЕС, не только Европарламент, но и Совет ЕС и Еврокомиссия наделены значительными нормотворческими полномочиями. Также Комиссия ЕС ответственна за контроль соблюдения конкурентного законодательства ЕС, а Суд Справедливости, в свою очередь контролирует, в частности, акты Комиссии.

² См. в частн.: Актуализация процесса взаимодействия стран БРИКС в экономике, политике, праве: Материалы научного семинара. Москва, 9 октября 2012 г. / отв. ред. и сост. Беликова К.М. М.: Сенат Пресс, 2012. С. 169-178.

³ См. в частн.: Писенко К.А. Конкурентное право ЕС и его государств-членов / Актуальные проблемы современного международного права: материалы X ежегодной Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора И.П. Блищенко : в 2 ч. Ч. II. Москва, 13–14 апреля 2012 г. / отв. ред. А. Х. Абашидзе, Е. В. Киселева. М.: РУДН, 2012. С. 472-484.

⁴ Писенко К.А. Публичное конкурентное право, правовая глобализация и интеграционные процессы в опыте ЕврАзЭС / Глобализация и публичное право: материалы I Международной научно-практической конференции (Москва, РУДН, 26 ноября 2012 г.). М.: РУДН, 2013. С. 302-317; Писенко К.А. Публичное конкурентное право, правовая глобализация и интеграционные процессы в опыте ЕврАзЭС // Экономические стратегии. № 1 (109). 2013. Москва, ИНЭС. С. 48-62.

При этом важно обратить внимание, что в наднациональное конкурентное регулирование Евросоюза не отменило аналогичного регулирования на национальном уровне стран-членов. Уровни регулирования существуют параллельно. Критерий разграничения их предмета был заложен еще Римским договором 1957 г., согласно которому к общеевропейской компетенции отнесены вопросы защиты конкуренции, касающиеся Общего рынка, в то время как национальная конкурентная юрисдикция распространяется только на отношения, влияющие на конкуренцию внутри отдельного государства-члена.

Похожая модель формируется и в рамках евразийской экономической интеграции. Рассмотрим этот вопрос более подробно на примере регулирования отношений импорта мер по защите экономик стран-членов ЕврАзЭС в условиях международной конкуренции.

Международная конкуренция является важным и существенным явлением и фактором современной экономической жизни⁵. Это явление не возникло в наше время, оно влияло на социально-экономические, а иногда и политические процессы на протяжении многих веков развития человечества. В то же время, в разные эпохи варьируются формы, предмет, правовое регулирование международной конкуренции, в том числе институциональные организационно-правовые формы и механизмы ее правовой регламентации. Одним из правовых инструментов регулирования международной конкурентной борьбы является институт защитных мер, направленных на противодействие угрозам экономическим интересам национальных производителей. Для регулирования этого института в государствах мира принято специальное законодательство. Не является исключением и Российская Федерация⁶.

⁵ См.: Ячеистова Н.И. Международная конкуренция: законодательство, регулирование и сотрудничество. Нью-Йорк; Женева: Организация Объединенных Наций, 2001.; Козырин А.Н., Шепенко Р.А.. Конкуренция на международных рынках и антидемпинговое регулирование. М., 1999.

⁶ Федеральный закон от 08.12.2003 N 165-ФЗ (ред. от 11.07.2011) «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» // СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4851.

Вступление Российской Федерации в Таможенный Союз и участие в формировании Единого экономического пространства⁷ повлекли изменения в правовом регулировании в рассматриваемой области. Членство в ТС и ЕЭП обязывает государства-участники согласовывать вопросы экономической политики, влияющие на социально-экономическое положение друг друга, тем более вопросы, касающиеся внешнеэкономического регулирования.

До принятия Таможенного кодекса Таможенного Союза и формирования единой таможенной территории стран-членов⁸, введение защитных экономических мер было только национальной прерогативой. В соответствии с Законом о специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров, полномочия по введению защитных мер были предоставлены Правительству России. Полномочия по подготовительной работе по введению таких мер, в том числе по проведению специальных исследований, предшествующих введению таких мер, были предоставлены специальному уполномоченному органу исполнительной власти, функции которого выполняло ранее Минэкономразвития России. Среди других ключевых публичных субъектов старой модели регулирования отношений в данной области следует назвать, в частности, Комиссию Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике⁹, которая выступала координационным органом межведомственного взаимодействия при введении защитных мер во внеш-

⁷ Соглашение стран СНГ от 20.01.1995 «О Таможенном союзе» // РГ. N 22. 1995.; "Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества" (ред. от 06.10.2007) (Подписан в г. Астане 10.10.2000) // СЗ РФ. 2002. N 7. Ст. 632; «Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве» (подписан в г. Москве 26.02.1999) // СЗ РФ. 2001. N 42. Ст. 3983.

⁸ Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 N 17 «О Договоре о Таможенном кодексе Таможенного союза» (вместе с «Договором о Таможенном кодексе Таможенного союза» (Подписан в г. Минске 27.11.2009)) // СЗ РФ. 2010. N 50. Ст. 6615 (Договор).

⁹ Положение о Комиссии Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике, утв. постановлением Правительства России от 22 января 2008 г. № 20 // СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 272.; Распоряжение Правительства России от 23 января 2008 г. № 44-р «Об утверждении состава Комиссии Правительства Российской Федерации по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике» // СЗ РФ. 2008. № 4. Ст. 295.

ней торговле, а также, в частности, антимонопольный орган, основная функция которого состояла в подготовке заключений о последствиях влияния указанных мер на конкуренцию на внутреннем рынке Российской Федерации.

Формирование единой таможенной территории существенным образом изменило указанную модель. В основе новых подходов – формирование дуалистической системы регулирования защитных мер при импорте товаров. Реалии Таможенного союза не упразднили национальную систему введения защитных мер, но наряду с ним был установлен и наднациональный механизм. При этом актами стран-членов Таможенного Союза были определены случаи применения национального и наднационального механизмов, а также порядок взаимодействия национального и наднационального регулирования и правоприменения в данной области. Кроме того, в связи с указанными изменениями Российской Федерацией были внесены определенные изменения и в национальную модель регулирования защитных мер. Начнем с последних.

Правительство РФ по-прежнему сохранило полномочия по введению защитных мер. Однако, органом, ответственным за проведение расследований, предшествующих такому введению было определено не Минэкономразвития России, а Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации¹⁰.

В свою очередь Комиссия по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике была упразднена и уступила место координатора в данной сфере вновь образованной Комиссии по экономическому развитию и интеграции¹¹. К функциям Комиссии, в частности, отнесены вопросы координации защиты внутреннего рынка, в том числе путем применения инструментов таможенно-тарифного и нетарифного регулирования, а также осуществление ответных мер в области внешнеторговой деятельности на дискриминационные действия со стороны других

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 438 (ред. от 13.09.2013) «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. N 24. Ст. 2868.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 30.12.2009 N 1166 (ред. от 28.01.2013) «О Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции» (вместе с «Положением о Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции») // СЗ РФ. 2010. N 3. Ст. 303.

государств. Кроме того, на Комиссию возложены, в частности, функции координации вопросов обеспечения экономической интеграции, осуществления взаимовыгодного сотрудничества Российской Федерации с государствами – участниками Содружества Независимых Государств и иных интеграционных объединений, созданных в рамках Содружества Независимых Государств, а также с Европейским союзом, форумом «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество», Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии и государствами – членами Организации Исламская конференция, обеспечения полноправного членства Российской Федерации во Всемирной торговой организации и Организации экономического сотрудничества и развития. Как следует из анализа названия и функционального содержания компетенции Комиссии, ее создание взамен Комиссии по тарифному регулированию отразило суть происходящих перемен – вхождение России в различные интеграционные объединения и развитие интеграционного курса на евразийском пространстве, в том числе формирование единой таможенной территории Таможенного Союза и евразийского экономического пространства с участием России. В этих условиях решение вопросов, в частности, таможенного-тарифного регулирования и введения защитных мер, не может осуществляться вне контекста решения стоящих перед Россией интеграционных задач и проблем в целом. Отсюда и формирование новой Комиссии с новыми акцентами и коррекцией функцией, целей, задач.

На наднациональном уровне важнейшими источниками регулирования вопросов защитных мер на едином таможенной территории стран-членов ТС, помимо основных учредительных интеграционных соглашений, являются Договор о Евразийской экономической комиссии¹², Соглашение о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в течение переходного периода¹³, Решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС / Высшего Евразийского экономического совета.

¹²"Договор о Евразийской экономической комиссии" (Подписан в г. Москве 18.11.2011) // СЗ РФ. 2012. N 11. Ст. 1275.

¹³Решение Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 19.11.2010 N 59 «О международных договорах в сфере применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в Таможенном союзе в рамках ЕврАзЭС» (вместе с "Соглашением о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых

Согласно Договору, Комиссия осуществляет свою деятельность, в частности, в таких сферах, как таможенно-тарифное и нетарифное регулирование, установление торговых режимов в отношении третьих стран, конкурентная политика.

Соглашением о порядке применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер в течение переходного периода определены критерии и случаи разграничения компетенции национального и наднационального уровней в области регулирования защитных мер, а также случаи и порядок взаимодействия органов указанных уровней для принятия согласованных решений. Системный анализ положений Соглашения позволяет выявить следующий механизм и элементы данной модели. Соглашение предусматривает, что защитные меры (специальные защитные, антидемпинговые, компенсационные) могут вводиться как на национальном, так и наднациональном уровнях. На национальном они вводятся уполномоченными органами стран-членов Таможенного союза, в том числе в России – Правительством РФ; на наднациональном – Евразийской Экономической Комиссией¹⁴.

При этом важно обратить внимание, что процесс введения защитных мер имеет единую начальную, отправную точку, как для национального, так и наднационального уровня. Комиссия не иницирует самостоятельно процесс введения защитных мер и не принимает непосредственно, минуя национальные органы заявления производителей, ходатайствующих о введении защитных мер. Даже если производители зарегистрированы в более чем одном государстве – члене Таможенного союза, то такое заявление подается не в Комиссию, а также на национальный уровень – в уполномоченный орган государства – члена Таможенного союза, на территории которого зарегистрированы производители, на долю

и компенсационных мер в течение переходного периода» (Заключено в г. Санкт-Петербурге 19.11.2010), «Протоколом о порядке предоставления органу, проводящему расследования, сведений, содержащих, в том числе, конфиденциальную информацию, для целей расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер по отношению к третьим странам» (Подписан в г. Санкт-Петербурге 19.11.2010) // Бюллетень международных договоров. № 6. 2011 (Соглашение, Протокол).

¹⁴ С даты вступления в силу Договора о Евразийской экономической комиссии полномочия, которыми была наделена Комиссия Таможенного союза передаются Евразийской экономической комиссии (ст.39) Договора.

которых приходится большая часть в совокупном объеме производства аналогичного или непосредственно конкурирующего товара.

Принимая решение о введении защитных мер на таможенной территории в целом, Комиссия в качестве отправной точки использует решения о введении защитных мер, принятых национальными органами в отношении внутренних рынков отдельных государств-членов. При этом Соглашение определяет случаи, когда национальная защитная мера сохраняет национальный статус, а когда трансформируется в защитную меру в отношении таможенной территории Таможенного Союза. Так, если на долю национальных производителей аналогичного или непосредственно конкурирующего товаров приходится не менее 25 процентов от общего объема производства государств – членов Таможенного союза, то такая мера применяется в отношении импорта товара из третьих стран на единую таможенную территорию Таможенного союза на основе соответствующего решения Евразийской Комиссии до окончания срока действия меры, установленного государством-членом, принявшим такую меру (ст. 2 Соглашения). И наоборот, если на долю национальных производителей аналогичного или непосредственно конкурирующего товаров приходится менее 25 процентов от общего объема производства государств – членов Таможенного союза, то такая мера может действовать до окончания срока ее действия в соответствии с законодательством соответствующего государства – члена Таможенного союза (ст. 5).

При этом, согласно ст.12 Соглашения, до введения Комиссией защитных мер в отношении импорта товаров из третьих стран на единую таможенную территорию Таможенного союза государства – члены Таможенного союза применяют специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры, введенные ранее в соответствии с законодательством государств – членов Таможенного союза, если иное не предусмотрено Соглашением и решениями Комиссии.

К вопросу о распределении регулирующих полномочий между национальными и наднациональными органами по вопросам защитных мер важно добавить, что Евразийская Комиссия утверждает регламент проведения уполномоченными органами государств – членов Таможенного союза расследований, предшест-

вующих введению специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер, и внесения предложений по результатам расследований в Комиссию.

Рассмотренные выше материалы позволяют сделать вывод о применении в рамках глобального евразийского пространства, также как и коммунитарного европейского, двухуровневой или дуалистической системы экономического регулирования. Помимо дуалистической модели регулирования введения защитных мер в стадии формирования находится, в частности, и аналогичная модель регулирования конкурентных отношений на евразийском пространстве. По аналогии с опытом ЕС, в наднациональную компетенцию Евразийских органов передаются вопросы защиты конкуренции на рынках, выходящих за пределы одного государства-члена.

Для исследования дуалистических моделей, важное значение, имеет изучение вопроса взаимовлияния регулирующих уровней. Так, изучение опыта ЕС в области конкурентного регулирования позволило сделать вывод о значительном доминировании и императивном влиянии регулирующих подходов ЕС в области конкурентной политики на содержание аналогичного регулирования в странах-членах, на значительную зависимость последнего от содержания подходов и позиций наднациональных органов ЕС¹⁵.

В свою очередь, исследование механизмов регулирования защитных мер при импорте товаров в опыте ЕврАзЭС позволяет пока обнаруживать тенденцию паритета двух уровней регулирования с определенным инициативным перевесом в сторону национального регулирования, ибо введению защитных мер на единой таможенной территории ТС должно обязательно предшествовать решение национальных органов, проводящих расследование и принимающих решение о введении защитных мер в отношении национальных рынков, в соответствии с национальным законодательством. С другой стороны на евразийский уровень переданы полномочия разработки регламента проведения уполномоченными органами государств – членов Таможенного союза расследований,

¹⁵ См. в частн.: Писенко К.А. Конкурентное право ЕС и его государств-членов Указ. соч. С.472-484; Писенко К.А. Публичное конкурентное право, правовая глобализация и интеграционные процессы в опыте ЕврАзЭС. Указ. соч.

предшествующих введению защитных мер, и внесения предложений по результатам исследований в Комиссию. Данное полномочие, как представляется, юридически содействует приближению к паритету национального и наднационального уровней в регулировании защитных мер при импорте товаров.

Изложенное выше позволяет рассматривать конкретные дуалистические модели регулирования с точки зрения доминирования одного из двух уровней регулирования. В теоретическом плане конкретный надгосударственный экономический союз может характеризоваться в рассматриваемом контексте как модель приоритетного (преобладающего) национального регулирования, модель приоритетного (преобладающего) наднационального регулирования или модель паритета регулирования экономических отношений. При этом под приоритетом (преобладанием) следует понимать именно содержательное доминирование, а не количественное преобладание норм права, т.е., доминирование, определяющее основную логику, основной вектор и концепцию регулирования, ключевые центры и узловые механизмы принятия решений в пространстве соответствующего глобального объединения в целом.

Раджабова Мадина Махмудовна,
ст. V курса факультета «истории и права» ДГПУ
croftistrent@yandex.ru;

Пирмагомедов Заурбек Камилович,
к.и.н., доцент Северо-Кавказского филиала
Российской Правовой Академии
kamilovi4@yandex.ru

Дагестанский Государственный Педагогический Университет

ПРОЦЕССЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ В СФЕРЕ ДУХОВНОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

В данной статье рассматриваются позитивные и негативные последствия глобализации в сфере духовного развития на современном этапе.

Ключевые слова: информационная революция, идеологический вакуум, духовно-культурные системы, духовная безопасность.

Процессы глобализации современной цивилизации, создания единого мирового информационного пространства, которые мы сегодня наблюдаем, меняют образ жизни миллионов людей. Всеобъемлющая глобализация стирает грань между внутренней и внешней средой деятельности человечества. Она предполагает, в числе прочего, постепенное исчезновение межцивилизационных различий через унификацию народов, то есть фактически покушается на государство, суверенитет, национально-экономические системы, национальные администрации, автономии конфессий, связанные в той или иной степени с политико-социальной, культурной или хозяйственной идентичностью.

Процессы глобализации, «информационной революции» стремительно меняют в обществе ценности нравственности и культуры, которые были базовыми для предыдущих эпох.

Усиление культурного фактора в геополитике включает в себя, по мнению многих аналитиков, как положительные моменты, так и ряд негативных последствий. С одной стороны, культурное сотрудничество и диалог народов являются залогом справедливости и демократии, условием предотвращения международных и межэтнических конфликтов, насилия и войн, с другой – мировое сообщество вступает в новую фазу, в котором доминирующим фактором глобальной политики и фундаментальным источником конфликтов будут не политические или экономические разногласия, а прежде всего культурно-этнические различия и противоречия. Недостаточность одной из сторон диалога и стремление скопировать «другую» культурную модель, в конечном счете, усугубляет комплекс национальной и культурной неполноценности, открывают границы для культурной экспансии стран-лидеров.

Идеологический вакуум в общегосударственном масштабе, экспансия стандартов западного образа жизни вызвали рост асоциальных и противоправных форм поведения, гипертрофированную ориентацию массового сознания исключительно на достижение материального благополучия. Все это существенно модифицировало общественное сознание и прежде всего молодежи.¹

¹ Залимханов З.М., Ханбабаев К.М. Политизация ислама на Северном Кавказе. Махачкала, 2000. С. 34.

Интеллигенция, духовенство традиционных конфессий страны, бьет тревогу по этому поводу. Они выступают против однолинейной схемы развития, которую предлагает глобализация, когда миру уготована некая столбовая дорога, по которой вслед за лидирующими образцовыми странами должно идти к своему процветанию все человечество. Они акцентируют внимание общественности на том, что духовная интервенция, по их мнению, страшнее внешней вооруженной агрессии, так как носит зачастую непрямой характер и не мобилизует общество на отпор.

Вряд ли кто-нибудь станет выступать против того, чтобы брать у других лучшее. Но мы хотим делать это сами и взять то хорошее из опыта Запада и Востока, что привьется в России, что даст реальную пользу, звучит во многих выступлениях, однако либеральное мировоззрение никак не может приниматься в качестве всемирной, глобальной нормы.

По мнению руководителей традиционных конфессий России, нелиберальные, традиционные мировоззрения – православное, исламское и другие, религиозно обоснованные и укорененные в жизни не западных народов, имеют не меньшее право на существование нежели либеральные. Причем, речь идет не просто о религиях, а о духовно-культурных системах. Справедливый мировой порядок должен, по их мнению, в равной степени ориентироваться на все эти мировоззрения, а не на ценности одной страны, даже считающей себя единственной сверхдержавой.²

Одним из ответов на процесс глобализации служит нарастающий поиск путей альтернативного развития человечества. Среди них появляются и такие, как идея возвращения человечества к «истокам», где нет места прогрессу. Как правило, археизация, противопоставляя себя глобализации, обретает форму так называемых фундаменталистских движений, что постепенно трансформируется в религиозный экстремизм. Это уже реальная угроза национальной безопасности государства.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации четко указывается, что «Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации включает в себя также защиту

² Ханбабаев К.М. Проблемы обеспечения этноконфессиональной безопасности юга России в условиях глобализации. Махачкала, 2003. С. 438.

культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и норм общественной жизни, сохранения великого культурного достояния России». Там же говорится: «Во внутривнутриполитической сфере национальные интересы России состоят... в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, политического экстремизма, национального и регионального сепаратизма и терроризма.

Национальные интересы в области духовной жизни, культуры и науки заключаются в духовном обновлении общества, сохранении его нравственных ценностей, утверждении в обществе идеалов, высокой нравственности, патриотизма и гуманизма, развитии многовековых духовных традиций Отечества».³

Таким образом, духовная безопасность – проблема не менее актуальная, чем государственная. Государственная безопасность в первую очередь направлена на сохранение институтов власти, защиту от внешних посягательств, на целостность государства, борьбу с открытыми врагами внутри страны. Духовная безопасность – это безопасность институтов общества, запас его прочности в условиях кризиса, это безопасность не только от внешних и внутренних угроз, но и защита традиционной духовности и интеллектуальной среды.

Проблема духовной безопасности в условиях глобализации выдвигается на первый план в жизни личности, общественных институтов, государства, человечества и мира в целом.

³ Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Собрание законодательств Российской Федерации. 1999.

Раззоков Баходур Хаётович,
*докторант кафедры административного и финансового права
Российской правовой академии
razzokov_b@mail.ru*

ИНГРЕССИОННЫЙ ЭЛЕМЕНТ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В статье рассматриваются теоретические и организационно-практические аспекты внедрения ингрессионных форм взаимодействия между государствами в контексте формирования глобального административного права. Основное внимание автор обращает на формировании ингрессионных исполнительных структур, создающих прочный «каркас» сотрудничества в различных обоюдно значимых сферах в интересах повышения эффективности и продуктивности национальных систем управления.

Ключевые слова и фразы: ингрессия, межгосударственное сотрудничество, глобальное административное право, второй уровень глобального административного права, национальные системы управления, ингрессионные исполнительные структуры.

В XXI веке ошибки национальной системы управления одного государства вызвали глобальный финансовый кризис и не менее глубокую рецессию, последствия которого отрицательно сказываются на показателях экономического и социального развития абсолютного большинства стран мира. Уроки переживаемого рубежа, подчеркивая взаимосвязанность государств как открытых систем, обуславливают выработку определенных стандартов управления, учитывающие как доминирующие тенденции мирового развития и планетарные императивы, так и региональные и местные особенности. Осилить новые вызовы государства смогут лишь на путях модернизации публичной администрации и выработки действенных механизмов ингрессии национальных систем управления на базе разумного сочетания внутригосударственного (национального) и международного права.

Ингрессия¹, создав цепную связь между организуемыми механизмами государств, вполне может стимулировать формиро-

¹ Термин введен в научный оборот в 20-х годах XX учёным-экономистом А.А. Богдановым и характеризовался как «вхождение элемента одного комплекса в другой». Богданов А.А. Всеобщая организационная наука. Тектология. Кн. 1. М., 1989. С. 47.

вание системы основанной в большей степени на партнерстве и сотрудничестве в публично-правовых отношениях и способствовать повышению результативности общественных систем в целом. Ингрессионные элементы могут создать некую композицию и прочный «каркас» сотрудничества в различных обоюднo значимых сферах в интересах повышения эффективности и продуктивности управления. Таковыми могли бы быть признаны такие наиболее значимые в настоящее время для обеспечения устойчивого развития любой страны сферы как охрана государственных границ, таможенное дело, энергетика, водопользование, безопасность, миграционные процессы и т.д.

Иллюстрируемый нами подход характеризуется тем, что структуры одного государства включаются в правоприменительные механизмы другого партнера по сотрудничеству, что, конечно же, потребует некоего «переложения» в иную плоскость принципа «партиципативного управления». К примеру, уже который год трудовые мигранты Таджикистана при выезде в Россию дважды проходят медицинское обследование, т.е. как в стране проживания, так и по прибытию по месту оформления, что создает для них дополнительные хлопоты и затраты, бюрократическую волокиту. Указанную процедуру можно упростит в интересах обеих стран, вводя в состав соответствующих медкомиссии на обоюдной основе профессиональных полномочных представителей сторон. Таким образом, мигранты, как при въезде, так и при выезде лишь один раз проходили бы установленную процедуру осмотра, что намного снизит риски миграционного потока. Благо, что постановка вопроса вполне соответствует духу взаимоотношений между Россией и Таджикистаном и солидной договорно-правовой базе межгосударственного сотрудничества².

Анализируя новые тенденции в развитии государств, Ю.А. Тихомиров резонно заметил, что усиление и расширение экономических, научно-технических, торговых, информационных связей между государствами закономерно привели к увеличению удельного веса их общих интересов и соответственно дел, которые

²Еще в 2004 г. между ними было подписано Межправительственное соглашение о трудовой миграции и защите прав мигрантов, согласно которому мигранты обязаны пройти процедуру обследования только в одном из двух государств.

приходится решать совместными усилиями либо на согласованной основе³. В контексте интеграционных процессов постановка вопроса вполне согласуется с обосновываемой в юридической литературе идеей формирования механизма глобального административного пространства⁴. Совершенно правы также западные ученые, усматривающие содержательную часть формирующегося глобального административного права в преимущественном осуществлении регулирования и администрации⁵. Однако, при заимствовании ингрессионных начал следует признать новый феномен – проявления «второго уровня» глобального административного пространства, в котором административные функции осуществляются должностными лицами и институтами на базе межгосударственного сотрудничества.

Для успешного внедрения ингрессионных «композиций» во взаимоотношения национальных систем управления как минимум надлежит научная модернизация понятия государства, выработка новой парадигмы управления, внедрение общих стандартов деятельности национальных администрации в деле надлежащего удовлетворения чаяний и нужд населения, выявления его потребностей и их адекватного удовлетворения, оказания качественных публичных услуг. Лишь на этой теоретической базе можно приступить к практическому конструированию предполагаемого организационного механизма взаимодействия.

Внедрение ингрессионных начал в национальные системы управления позволит «снять» элементы недоверия во взаимоотношении «человек-государство». В понятие «национальная система управления» мы включаем все компоненты социального управления, а также общепризнанные международные стандарты деятельности публичной администрации в области обеспечения прав и свобод человека. В составляющих рассматриваемой системы ведущая роль сохраняется за государственным управлением⁶. Теоре-

³ См.: Тихомиров Ю.А. Суверенитет в условиях глобализации //Право и политика. 2006. № 11. С. 18.

⁴ См.: Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: Правовой аспект. М., 2008. С.118.

⁵ См.: European Journal of International Law. Vol. 17. 2006. № 1.

⁶ Государство остается важнейшим фактором социального прогресса, с его управленческой миссией общество оправдано связывает надежды на обновление

тическая интерпретация последнего как сложного и многомерного социально значимого явления не просто интеллектуальное упражнение, абстрактные размышления, а политически и практически важное перспективное дело, направленное на осмысление составляющих обеспечения устойчивого развития общества и укрепления его безопасности⁷.

Традиционные позиции, связывающие управленческую деятельность с активностью управляющей стороны, мало согласуются с новой концепцией развития, выдвинутой авторитетными специалистами и одобренной международными организациями⁸. В этой связи следует констатировать назревшую очевидность заметного усиления роли и значимости человеческого фактора в государственном управлении. Правовой основой такой постановки вопроса служат конституционные нормы, закрепляющие право граждан на участие в политической жизни и управлении делами государства. Только превратив человека из простого участника в полноправный субъект управленческих отношений, мы сможем утвердить в обществе и государстве культуру уважения к личности и задействовать «архимедов рычаг» в повышении действенности и результативности публичного управления. Посему восприятие и применение преимущественно иерархических правил не могут рассматриваться в качестве единственно приемлемых инструментов повышения эффективности управления.

Ингрессия в национальную систему правления предполагает активное участие граждан во всех уровнях публичной власти, представительство их интересов как непосредственно, так и посредством слаженного механизма структур гражданского общества. Иллюстрируемая модель, стимулируя формирование системы основанной в большей степени на партнерстве и сотрудничестве в

и прогрессивные преобразования. См.: Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 4-6.

⁷Безопасность как состояние защищенности человека, общества и государства справедливо рассматривается в научной литературе как интегральное явление во всех важнейших аспектах проявления – экологической, экономической, политической, международной военной, информационной, технологической, медицинской, правовой. См.: Фомин А.А. Юридическая безопасность субъектов российского права: автореф. дис. ... д.ю.н. М., 2008 С.10-12

⁸См.: Декларация Развития Тысячелетия Организации Объединенных Наций // Азия-плюс, 2004. 23 сент.

публично-правовых отношениях, вполне способна выступить катализатором взаимодействия между различными элементами государственного и частного сектора, способствуя тем самым как усилению потенциала государственного управления, так и повышению результативности общественной системы в целом. Вовлечение общественного компонента в реализацию публичных функций рационализирует деятельность государства и значительно повышает гибкость его организационных структур. В таком ракурсе в русло реализации социально-справедливой политики государства вливаются общественные институты целесообразной регуляции, а именно семья, школа, мечети, различные объединения людей по профессиональным, культурным, возрастным, гендерным признакам, общности и инициативы, что способствуя гармонизации наиболее значимых публичных отношений и устойчивому развитию страны.

Следует признать, что геополитические реалии и состояние властно-публичных отношений все еще далеки от абстрактно-научных рассуждений, ориентирующих на новые подходы в управлении и на межгосударственном поприще. Например, государства Центральной Азии, вышедшие из лона советской социалистической системы, «комплексуют» друг перед другом, что отнюдь не соответствует вековым традиционным принципам общежития народов региона. Очевидно, правящие элиты не перешли порог полноценности. Между тем, Центральная Азия располагает огромными доказанными запасами энергетических ресурсов и полезных ископаемых, в четырех странах региона проживает более 60 млн. человек (2009) и демографическая ситуация имеет тенденцию нарастающего прироста. При этом уровень социально-экономического развития никак не соответствуют заложенному потенциалу. Страны региона имеют в постсоветском пространстве низкие показатели внутреннего валового продукта (ВВП) на душу населения, что является не только следствием отсталой, неразвитой промышленности, но и рассогласованности действий⁹. Реа-

⁹По данным международных исследовательских структур этот показатель в 2009 году в долларовом измерении выглядит следующим образом: Туркменистан – 6.900; Узбекистан – 2.100; Кыргызстан- 2.100; Таджикистан – 1.800. Для сравнения заметим, что средний размер ВВП на душу населения в Евросоюзе за

лиями дня стали повсеместное нарушение прав и свобод, конституции и законов, произвол носителей государственной власти, коррупционная «зараженность» чиновничества, отсутствие эффективной судебной защиты.

Предостережения специалистов, исследующих геополитические реальности современности, небезосновательны: лишь развитые демократии окажутся в наилучшем положении для обеспечения правильного управления, предоставляя легальным негосударственным структурам свободу, как в коммерческом, так и некоммерческом секторах¹⁰. Поэтому странам региона надлежит изменить отношение к вопросам публичного управления и межгосударственного сотрудничества, разработать при обязательном участии неправительственных организации и заключить соглашения, соответствующие духу времени, современным чаяниям, надеждам и потребностям своих граждан. При этом в национальных политико-правовых актах важно четко изложить внешнеполитическую позицию страны по ключевым вопросам регионального сотрудничества, оценки выявленных проблем и предложений по конструктивным средствам приложения коллективных либо двусторонних усилий по их «снятию».

В контексте изложенного Республика Таджикистан проявляет поучительные примеры правового закрепления контур развития. Так, 28 июня 2007 года парламент по инициативе Президента страны в целях создания платформы для дальнейшего развития страны, ориентированной на достижение устойчивого экономического роста, облегчения доступа населения к базовым социальным услугам и снижения бедности утвердил единый базовый документ – Национальную стратегию развития (НСР) на период до 2015 года и поручил Правительству республики принять необходимые меры по ее реализации¹¹. В рамках НСР закреплены в частности, основные направления действий в области регионального сотрудничества, которые можно условно разделить на следующие подгруппы:

рассматриваемый период был равен 32.600 дол. США. //Азия – Плюс. Душанбе, 2010. 21 июля.

¹⁰ См.: Глобальные тенденции развития человечества до 2015 года. Екатеринбург, 2002. С. 64.

¹¹ Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2007. № 12. С. 274.

– меры по сокращению политических и институциональных барьеров на пути региональной интеграции, направленные на расширение и углубление сотрудничества в области торговли, инвестиций, транспорта, коммуникаций (для свободного перемещения товаров, услуг, работ и капитала) и экологической устойчивости использования трансграничных природных ресурсов;

– меры по расширению сотрудничества с Афганистаном, в том числе, посредством поддержки предпринимателей в рамках государственно-частного сотрудничества (информационная поддержка, обучение, маркетинговые услуги, экспортная поддержка);

– меры по созданию систем эффективного использования водно-энергетического потенциала и запасов углеводородного сырья, созданию единой энергосистемы;

– меры по разработке общей стратегии по экономическому сотрудничеству, образованию единого экономического пространства, включающей установление общих таможенных тарифов, отмена таможенного контроля на внутренних границах, наличие однотипного механизма регулирования экономики и торговли в рамках ЕврАзЭС;

– меры по созданию и функционированию институтов для эффективной реализации двух и многосторонних региональных программ и проектов сотрудничества, диверсификации и повышению экспортного потенциала, в том числе услуг.

Таким образом, лишь совместные коллективные усилия государств могут обеспечить устойчивое развитие национальных социально-экономических систем. Внедрение ингрессионных элементов и композиции усиливает цепную связь организуемых механизмов и создает прочный «каркас» межгосударственного сотрудничества в различных обоюдно значимых сферах в интересах повышения эффективности управления и результативности межгосударственного сотрудничества. Проявлению адекватной велению времени политической воли по сотрудничеству должны предшествовать на национальном уровне глубокие административные реформы и модернизация публичной власти на базе передовых идей и концепции с вовлечением в их реализацию человеческого фактора.

Старцев Дмитрий Дмитриевич,
кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
altdies@mail.ru

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА КАНАДЫ

В статье рассказывается о налогах и налоговой системе Канады, основных видах, понятиях и структуре. Указывается на влияние глобализации в сфере налоговой политики и сфере расширяющихся гражданских и иных правоотношений. Особо отмечены некоторые особенности налоговой системы Канады, как с позитивной, так и с критической точки зрения.

Ключевые слова и фразы: налоги, налоги Канады, налоговая система Канады, налоговая система, Канада.

В процессе всемирной унификации и интеграции в экономической, политической, социальной и иных сферах проявляется так называемая глобализация.¹ Канада, как государство с одним из самых высоких уровней жизни, прожиточным минимум и социальным обеспечением для населения, безусловно, играет показательную роль в процессе глобализации. Между тем, за последнюю декаду процентные ставки налогов в Канаде существенно увеличились. Канаду называют страной с высоким уровнем налогообложения, но при этом с удобной налоговой системой, которая проявляется в несложном делении налогов на три уровня и с весьма простой классификацией налогов. Ввиду глобализации экономических отношений, появления Интернет-торговли, расширения межгосударственных отношений между субъектами налогового права многие авторы ставят вопрос – не является ли такая глобализация в налоговой сфере ущербной для налоговой политики страны?² Хотя в процессе глобализации действительно складываются благоприятные условия для того, чтобы избежать налогообложения внутри Канады (например, путём регистрации юридического лица за границей), тем не менее, большинство авторов полагают, что это

¹ См.: Новикова И.В. Глобализация, государство и рынок: ретроспектива и перспектива взаимодействия. Мн.: Акад. упр. При Президенте Респ. Беларусь, 2009.

² Jason R. Lacharite. TAX POLICY AND GLOBALIZATION (электронный ресурс) режим доступа: <http://www.irpp.org/assets/po/citizenship-and-immigration/lacharite.pdf> (дата обращения: 10.11.13)

не влечет сколько-либо значительного ущерба экономике страны.³ Для того, чтобы понять в чём именно проявляется глобализация в стране, нужно понять, что такое налоговая система Канады и как она устроена. Налоговая система Канады представляет собой – совокупность всех налогов и сборов взимаемых на территории данного государства в бюджеты различных уровней. Канада является федеративной республикой и по аналогии с Российской Федерацией имеет три уровня государственного устройства: федеральный уровень и уровень субъектов федерации (в Канаде они именуются провинциями) составляющий вместе так называемый государственный уровень; и уровень местного самоуправления, завершающий структуру публичной администрации в Канаде. Между тем, так как Канада относится к странам англо-саксонской правовой семьи, она обладает рядом особенностей как в системе законодательства, в целом, так и в налоговом законодательстве в частности. Так, например, налоговое законодательство в Канаде относится к федеральному уровню, тем не менее, некоторые субъекты федерации, такие как Альберта, Квибек и Онтарио имеют не только собственное налоговое законодательство⁴ (попутно отметим, что оно почти полностью повторяет федеральное законодательство)⁵, но также во многом и автономны от федеральной системы налогообложения и федерального бюджета государства.⁶ Именно такой подход к разграничению налоговой системы является весьма удобным, так как физическим и юридическим лицам предоставляется право выбрать в бюджет, какого уровня они хотят уплатить налог, это отличает Канаду от Российской Федерации, причём так проявляется один из основных принципов налогового права за ру-

³ Philipp Genschel. Globalization, Tax Competition, and the Fiscal Viability of the Welfare State. MPIfG Working Paper 01/1, May 2001. (электронный ресурс) режим доступа: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-1/wp01-1.html> (дата обращения: 10.11.13).

⁴ Конституционный акт 1867 года. (электронный ресурс) Режим доступа: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/canada/canada-r.htm (дата обращения: 23.10.13).

⁵ Запольский С.В. Там же. С. 351.

⁶ Joseph Eliot Magnet. THE CONSTITUTIONAL DISTRIBUTION OF TAXATION POWERS IN CANADA. Ottawa Law Review. 2013. P. 473.

бежом – согласия налогоплательщиков на налогообложение, об этом в своей работе упоминает профессор С.В. Запольский⁷.

Автономность бюджетов не означает отсутствия взаимосвязи между правительствами разных уровней, это лишь свидетельствует о наличии принципа децентрализации в вопросах управления налогами и сборами. Принцип децентрализации активно используется в административном праве и означает передачу функций администрирования в определённой сфере различным автономным друг от друга субъектам, например, федеральным органам – отдельно и органам субъектов федерации – отдельно. В процессе интеграций принципов налогового права в различных государствах данный принцип стал весьма популярен, хотя и используется не везде, основные страны, которые его придерживаются это такие страны, как Франция (при этом стоит заметить, что Франция в отличие от Канады является унитарным государством), Германия, Канады и пр. При этом опыт Канады так же интересен существованием принципа уравнивания налоговой системы. Он выражается в том, что денежные средства, поступающие в тот или иной бюджет должны перераспределяться по особой формуле, указанной в законе о том или ином налоге (например, Законе о НДС, Законе о налоге и имущества и пр.), дабы обеспечить равные условия существования населения во всех провинциях.⁸ Рассмотрим налоговую систему Канады. *Налоги на прибыль:*

а) Личные подоходные налоги – личный подоходный налог относится к ведению, как федерации, так и провинций и может взиматься в федеральный или провинциальный бюджет, причём взимание в федеральный бюджет происходит по заниженной ставке, нежели в бюджет провинций. Отметим, что личным подоходным налогом не облагается доход, полученный в результате су-

⁷ Финансовое право: учебник 1 отв. ред. и авт. предисл. проф. С.В. Запольский. 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юридическая фирма «Контракт»: Болтере Клувер, 2011. С. 319.

⁸ Мещерякова О.В. Налоговые системы развитых стран мира (справочник). М.: Фонд «Правовая культура», 1995. С. 191-192.

дебного решения или выплате каких-либо безвозмездных компенсаций.⁹

Система налогообложения по данному налогу прогрессивная и составляет на федеральном уровне за 2013 год: 15 % с дохода в 44,000 \$, 22 % – 44,000 – 87,000 \$, 26 % 87,000 – 135,000 \$ и 29 % за доход свыше 135,000 \$ причём важно заметить, что налог рассчитывается от половины всего дохода, разумеется, так как данный налог устанавливается биллями легислатур провинций, то ставки по законам данных провинций будут иными.¹⁰ (для сравнения – в США на федеральном уровне налог на прибыль составляет 10 % от всего дохода, когда такой доход составляет не более 8000\$, и 35 % при доходе в 357 000 \$, в РФ 13 %, в особых случаях 35 %). За последние годы процентная ставка увеличилась на несколько процентов, между тем и суммы, с которых взимается налог, увеличились для каждого отдельного случая в два раза. Это говорит об увеличении ВВП в государстве, причём, как отмечают авторы, рассматривающие модернизацию налоговой системы в свете глобализации налоговых правоотношений – на доходы государства такая глобализация не повлияла негативно, а возрастание ставки связано лишь с инфляцией и иными нормальными экономическими процессами в стране, а также с мировым финансовым кризисом – и это справедливо не только для данного вида налогов, но также и для НДС (GST), налога на прибыль организаций, да и на другие налоги тоже. Отмечается, что ввиду особой роли в налоговой политике государств ОЭСР физические лица нередко стараются попасть под юрисдикцию таких государств. На Канаду это не влияет никаким образом, что отражают показатели стабильности налоговой системы (с 2006 года они выросли ровно в 2 раза)¹¹.

Налоги на доход физических лиц был и остаётся основным налогом и составляет более 40% федерального и провинциальных

⁹ Schwartz v. Canada, [1996] 1 S.C.R. 254. (электронный ресурс). Режим доступа: <http://www.taxcases.ca/schwartz-v-canada-1996-1-s-c-r-254/> (дата обращения: 23.10.13).

¹⁰ Canada Revenue Agency website. (Электронный ресурс). Режим доступа: <http://www.cra-arc.gc.ca/tx/ndvdl/fq/txrts-eng.html> (дата обращения: 23.10.13).

¹¹ Jason R. Lacharite. TAX POLICY AND GLOBALIZATION (электронный ресурс) режим доступа: <http://www.irpp.org/assets/po/citizenship-and-immigration/lacharite.pdf> (дата обращения: 10.11.13).

бюджетов. Это важно учитывать, так как в случае, если гражданин действует в рамках Канадской юрисдикции он должен быть готов к высокому уровню налогообложения. Конечно, именно за это порой в литературе критикуют Канаду, ведь таким образом, достаточно большая часть дохода уходит в государственные бюджеты, причём по прогрессивной ставке. На самом же деле по нашему мнению этот факт является положительным, так как благодаря нему государство столь эффективно выполняет свои функции. Попутно ещё раз укажем на принцип децентрализации, который так же обеспечивает некоторую конкуренцию среди провинций и принцип уравнивания, который нивелирует разрыв между доходами бюджетов.

б) Корпоративные налоги (налог на прибыль с организаций – также относится к налогам на прибыль и может взиматься как на федеральном уровне, так и на уровне провинций. Однако он составляет лишь 10 % дохода в федеральный бюджет и 4 % в бюджеты провинций. Регулируется данный налог Актом о подоходном налоге 1985 года с поправками 2011 года. Ранее он состоял из двух частей: налога на прибыль организации и налоге на капитал. Новелла 2006 года в Акт о подоходном налоге отменила налог на капитал, а в 2011 году почти все провинции отменили данную часть в законодательстве субъектов. Процентная ставка составляет 28 и 12 % на федеральном уровне для крупного и мелкого бизнеса соответственно и 15 и 10 % на провинциальном уровне соответственно¹². Заметим, что существуют различные льготы и преференции согласно данному закону в отношении некоторых компаний, которые занимаются разработкой месторождений (не облагается налогом аренда), организаций НИОКР получают налоговый кредит на капиталовложения 35–40 % и пр.¹³ При вопросе – влияет ли глобализация в сфере купли-продажи, электронной коммерческой деятельности, налоговых льгот и пр. на экономику Канады было бы неправильно ответить – «нет». Разумеется, такое влияние происходит и в частности ввиду попытки юридических лиц попасть

¹² Canadian Tax Act 1985 (Электронный ресурс). Режим доступа: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-3.3/> (дата обращения: 23.10.13).

¹³ Налоговые системы зарубежных стран: учебно-методическое пособие / Л.В. Попова, И.А. Дрожжина, Б.Г. Маслов. М.: Дело и Сервис, 2008. С. 105-106.

под юрисдикцию государств, использующих налогообложение по системе установленной ОЭСР. Это довольно большой массив налогов, который тем не менее разделяется на 3 вида – налоги на прибыль, потребление и социальные налоги. В принципе, похожую систему образуют налоги в Канаде, что говорит о некотором заимствовании налоговых основ в процессе глобализации, как в странах Европы, так и в странах на Американском континенте. Тем не менее, именно стандарты ОЭСР влияют на ставки данного налога в Канаде, что также отмечается в литературе, при этом указывается на то, что в государство держит под контролем все негативные аспекты такой глобализации.

в) Налоги с заработной платы – это сборы в государственные внебюджетные фонды. На федеральном уровне: сбор в пенсионный фонд, медицинское страхование. В провинции Квебек: сбор в пенсионный фонд, сбор на медицинское страхование, сбор в детский фонд, сбор в трудовой фонд и пр. В Онтарио – сбор на поддержание здоровья работников. В других провинциях: сбор на выплаты премий работникам. Данные налоги уплачиваются работниками в организациях инкорпорированных в Канаде. Процесс глобализации в наименьшей степени влияет именно на эти виды налогов, а так же на акцизные налоги. Таким образом, данные налоги фактически остаются долгое время неизменными, изменяется лишь их ставка в разных субъектах государства.

2) *Налоги на потребление (налоги с продаж):*

а) Налог с продаж – налог, взимаемый как в федеральный бюджет (именуется налогом на товары и услуги GST – является аналогом российского НДС), так и в бюджет провинций – ставка едина и равна 5 %¹⁴. Данным налогом не облагается производственный процесс, а лишь реализованные товары и услуги. Налогом не облагаются продажи и услуги выполненные безвозмездно. Основная проблема здесь кроется в том, что большинство провинций в Канаде имеют свой собственный налог на потребление, который не равен 5%, хотя в чистом виде такого быть не должно. Таким образом, возникает то, что именуется в литературе «скрытое двойное обложение». В данном случае лица вынуждены уплатить дан-

¹⁴ Excise Tax Act. (электронный ресурс). Режим доступа: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/E-15/index.html> (дата обращения: 23.10.13.).

ный налог как в федеральный бюджет, так и в провинциальный под видом двух разных налогов. (В Квебеке, Ньюфаундленде и Новой Шотландии данный налог объединён с федеральным в единый). Пожалуй, именно данный налог создаёт определённые трудности в государстве, делая в некотором роде систему налогообложения «несовершенной», однако как отмечают российские авторы (в частности О.В. Мещерякова), ввиду особенностей данного налога – он взимается лишь с определённых товаров, которые были проданы, которые не продаются по нулевой цене и не находятся на складе, он остаётся привлекательным для Канадских налогоплательщиков. Тем не менее данный налог испытывает влияние со стороны стандартов ОЭСР¹⁵.

б) Акцизы – особые сборы на определённые товары, такие как алкоголь, сигареты, топливо, антифриз и пр., взимаются как в федеральный бюджет, так и в бюджеты провинций, данные налоги устанавливаются в соответствии с каждым конкретным товаром и ставка не выражается в проценте, а выражается в конкретной сумме, базой же выступает количество товара. Соответственно на уровне законодательства субъектов федерации, а также на уровне федерации законом об акцизных налогах 1985 года устанавливаются конкретные ставки налогообложения. Эти налоги находятся в ведении Канадского законодателя и испытывают наименьшее влияние со стороны процесса глобализации. Акцизные сборы уже долгое время стабильно держатся на одинаковых уровнях в субъектах Канадского государства,

3) Существует ещё один тип налогов в Канаде – *налоги на имущество*, которые составляют два подвида – налог на имущество и налог на наследство. В точки зрения некоторых канадских исследователей (например, Джейсона Лашарита), данные налоги не испытывают влияния в свете интеграции и унификации правил налогообложения на данный момент. И действительно, ведь в рамках ОЭСР регулирование налогообложения строится по трём видам налогов – на доходы, на потребление, на соц.сферу. К тому же,

¹⁵ См. подробнее: Bird Richard M., David B. Perry, Thomas A. Wilson. Canada. In: Ken Messere (Ed.), The tax system in industrialized countries. Oxford: Oxford University Press, 1998. 39-92.

в Канаде данные вид налогов относится к ведению муниципалитетов:

а) Налоги на имущество – данный налог взимаются муниципалитетами государства и составляют примерно 10 % общего дохода государства. Налоги на имущество делятся на 2 вида: ежегодный налог на всё имущество (движимое плюс недвижимость) и налог на землю. Ставки разнятся в различных муниципалитетах, при этом базой выступает денежный эквивалент имущества, а периодом является – 1 календарный год. Налог на землю составляет 0,5–1 % в случае, если данная земля не используется для каких-либо предпринимательских или сельскохозяйственных целей и включает в себя как землю, так и сооружения на земле, исключая оборудование), ставка возрастает, если же данная земля используется с какой-либо целью;

б) налоги на наследство – регулируется законом о налоге на наследство 1958 года, который заменил ранее существовавший закон о наследстве в доминиона 1941., ставки данных налогов устанавливаются муниципалитетами, причём интересен тот факт, что в соответствии с заключенными соглашениями между муниципалитетами и правительствами провинций, не смотря на то, что данный налог является местным – средства с него идут в бюджеты провинций¹⁶.

Таким образом, можно констатировать, что исключительно федеральных налогов в Канаде не существует и есть возможность выбора бюджета, в который физическое или юридическое лицо собирается уплатить налог. Почти все налоги относятся к ведению федерации и субъектов федерации, а один из муниципальных налогов уплачивается по соглашению в бюджеты провинций (напомним, что всё это работает с учётом принципа уравнивания бюджетов различных уровней).

Заклучим, что в свете глобализации мировой экономики и унификации правового регулирования в различных областях, Канада является примером страны с простой, гибкой и достаточно удобной системой налогообложения. Хотя налоговые ставки не

¹⁶ Wolfe D. Goodman (1995). Death Taxes in Canada, in the Past and in the Possible Future. (электронный ресурс). Режим доступа: http://www.ctf.ca/ctfweb/Documents/PDF/1995ctj/1995CTJ5_16_Goodman.pdf (дата обращения: 23.10.13.).

столь низки в данном государстве, за налогоплательщиком остаётся возможность выбора уровня бюджета, куда он собирается уплатить налог. Всё это делает Канаду весьма благоприятным государством в вопросах налогообложения.

Тарасова Людмила Николаевна,
*к.ю.н., доцент кафедры документационного
обеспечения управления
Московского финансово-юридического университета МФЮА
Tarasova.L@mfua.ru*

ЛЕГИТИМНОСТЬ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ: СТАНДАРТЫ ЛЕГИТИМНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена актуальной проблеме определения критериев легитимности международных учреждений глобального управления. В качестве основополагающих стандартов легитимности глобального управления автор предлагает рассматривать его демократичность, направленность на соблюдение международно-правовых норм и принципов, обеспечение глобальной справедливости и уважение прав человека, а также оптимальную эффективность и морально-этическую приемлемость.

Ключевые слова и фразы: глобализация, легитимность, международные учреждения, глобальное управление.

В современном мире активно развернулся процесс глобализации, охватив все сферы общественной жизни – экономическую, правовую, политическую, социальную, культурную.

Глобализация воспринимается сегодня как «новое качество взаимосвязанности и взаимозависимости человечества»¹. Единое человечество становится реальностью, оно все чаще действует сообща, особенно перед лицом глобальных проблем терроризма, международной преступности, преодоления экономического кризиса и экологических катастроф.

В этой связи все большую значимость приобретает вопрос об институционализации глобализации, о формировании «системы

¹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. 2000 г. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/011/biblio01.php>

глобального регулирования, наделенной соответствующим объемом полномочий и легитимности»².

Глобальное управление, как особое интегрированное понятие, можно охарактеризовать как процесс совместного руководства в условиях существующей системы международных отношений. Глобальное управление отражает коллективные усилия субъектов международных отношений с целью обнаружения, исследования или решения мировых проблем, выходящих за рамки возможностей их решения на государственном уровне.

Современное глобальное управление представляет собой регулирование, которое возникает в результате действий различных акторов мировой политики, главными из которых являются государства и международные учреждения.

Среди государств непосредственно участвуют в глобальном управлении самые крупные державы, которые благодаря колоссальным ресурсам могут оказывать в одностороннем порядке значительное влияние на процесс принятия решений (США, Китай, Россия). При этом специалисты отмечают, что роль государства, как основного актора глобального управления, постепенно меняется. В условиях формирования нового миропорядка и возращения значения международных союзов превалирует опосредованная форма участия государства в глобальном управлении³. Расширяя свои полномочия, государство в то же время делегирует их часть международным учреждениям.

Ряд исследователей под международными учреждениями понимает международные организации, используя эти термины как синонимы⁴. Нам ближе позиция тех авторов (И. Лукашук, С. Бастид, К. Кольяр), которые считают понятие «международные учреждения» более широким и включают в него не только международные организации, но и постоянные объединения государств с

² Перспективы надгосударственного управления в глобальном и региональном масштабе под ред. О.Н. Барабанова. М. 2007. С. 14.

³ Мухамеджанова Д.Ш. Глобальное управление в условиях кризиса. [Электронный ресурс]: URL: http://iwep.kz/stariysite/index.php?option=com_content&task=view&id=3568&Itemid=63

⁴ Международное право / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2000. С. 216.

ограниченной компетенцией и упрощенной организационной структурой.

Международные организации следует рассматривать как относительно самостоятельных акторов и разделить их на межправительственные организации мирового уровня (ООН, Всемирный банк, МВФ, ВТО), региональные межправительственные организации (НАТО, ШОС и т.д.), «наднациональные» организации (т.е. организации с некоторой долей наднациональности, в частности, ЕС). Особого выделения заслуживают пароорганизации (различные неформальные клубы). Это межправительственные пароорганизации (G8, G20) и международные пароорганизации смешанного типа (кроме правительств включающие в себя корпоративные и гражданские силы: Давосский и др. форумы).

Обеспокоенность международного сообщества относительно легитимности учреждений глобального управления усиливается по мере расширения их полномочий и возрастающего влияния в международных отношениях.

Сама проблема легитимности является сравнительно новой в российской правовой доктрине, отсюда вытекает отождествление многими отечественными юристами понятий законности и легитимности. Вместе с тем, законность, будучи мерой объективного права, отражает соответствие поведения субъекта нормам права, закону, в то время как легитимность – это мера субъективного права, отражающая признание, одобрение действия субъекта, исходя из представлений о справедливости и целесообразности.

Косолапов Н.А. справедливо указывает, что «категория легитимности венчает понятийный ряд «нравственно – истинно – целесообразно – желательно – логично – справедливо»⁵.

Черниченко С.В. в своей работе «Очерки по философии и международному праву» также отмечает, что «легитимность имеет нравственные корни, наиболее стабильные, наиболее «высокие» нормы человеческой морали в своей основе»⁶.

⁵ Косолапов Н.А. Легитимность в международных отношениях: эволюция и современное состояние проблемы // Международная экономика и международные отношения. 2005. № 2. С. 8.

⁶ Черниченко С.В. Очерк пятый. Философия международного права // Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву / науч. ред. В.Е. Чертихин. М., 2002. С. 745.

Можно утверждать, что в силу огромной роли, которую играют международные учреждения глобального управления в современных международных отношениях, концепция легитимности должна стать основополагающей в их деятельности. Поэтому, представляется исключительно важным выделить и проанализировать основные стандарты легитимности учреждений глобального управления.

Первый стандарт легитимности международных учреждений глобального управления связан с вопросом об их происхождении и источнике полномочий.

В общей теории международного права создание международных институтов считается правомерным, если институты были образованы правомочными субъектами международного права в соответствии с нормами международного права.

Относительно учреждений глобального управления также существует позиция о том, что учреждения глобального управления правомерны в том случае, если они были созданы при согласии государства. Такой подход не выдерживает критики, поскольку нужно учитывать то обстоятельство, что многие государства не являются демократическими и допускают систематическое нарушение прав человека по отношению к своим гражданам, и по этой причине сами не обладают легитимностью. Мысль о том, что согласие государства наделяет учрежденные институты легитимностью выглядит намного уместнее тогда, когда речь идет о демократических государствах.

Организация Объединенных Наций рассматривает демократию в качестве основополагающей модели государственного правления. Одним из документов ООН, который позволяет выяснить, что конкретно вкладывается Организацией в содержание понятия демократии, является резолюция Генеральной Ассамблеи ООН под названием «Развитие и укрепление демократии»⁷. В соответствии с данной резолюцией ГА ООН призывает государства укреплять демократию при помощи поощрения плюрализма, защиты прав человека и основных свобод, максимизации участников индивидуумов в процессе принятия решений и создания эффективных государственных институтов (включая независимую су-

⁷ Док. ООН. A/RES/55/96, 28 фев. 2001.

дебную систему, подотчетные законодательные органы и государственную службу, а также избирательную систему, обеспечивающую проведение периодических, свободных и справедливых выборов).

Представляется, что учреждения глобального управления можно назвать легитимными, если они были созданы с согласия и при участии демократических государств. Более того, можно утверждать, что учреждения глобального управления будут легитимными, если – и только если – их деятельность строится на принципах демократии.

Так, демократическая основа функционирования – следующий стандарт легитимности учреждений глобального управления.

Поскольку демократия может осуществляться и расширяться исключительно в рамках законности, учреждения глобального управления обязаны строго следовать своим уставным документам, а также не нарушать нормы и принципы международного права в своей деятельности.

Статья 2 Устава ООН обязывает саму организацию и ее членов действовать в соответствии с определенными принципами: суверенное равенство всех членов, добросовестное выполнение обязательств по Уставу, разрешение международных споров мирными средствами, отказ в международных отношениях от угрозы силой или ее применения, невмешательства ООН во внутренние дела, входящие в компетенцию любого государства и т.д.

Далее, демократия требует открытости деятельности учреждения, подотчетности перед мировым сообществом. У членов мирового сообщества «имеется законный интерес выяснять, ведут ли данные учреждения свою деятельность должным образом»⁸.

Следующий стандарт правомерности учреждений глобального управления вытекает из их социальной функции. Его можно охарактеризовать как требование глобальной справедливости.

Данный императив заключается как в требовании снятия социальных неравенств, закрепляющих экономическое измерение расовых, этнических, тендерных и других культурных различий

⁸ Buchanan A. Justice, Legitimacy and Self-Determination: Moral Foundations for International Law. Oxford: Oxford University Press. 2003. P. 19.

индивидов, так и в, осознании того, что отдельные социокультурные общности имеют собственные идеалы справедливости⁹.

Глобализация и либерализация выдвигают новые вызовы в области социального развития. В целях глобальной справедливости необходимо более эффективное направление благ от либерализации торговли и инвестиций на борьбу с бедностью, расширение занятости и содействие социальной интеграции.

Проблема бедности развивающихся стран и более широкий вопрос – проблема «Север-Юг» и глобальное неравенство «богатого и бедного мира» – признаны одними из самых насущных проблем глобального управления.

Решением этих проблем, начиная с 1970-х гг., занимались Бреттонвудские международные финансовые институты, которые предлагали свои рецепты по оздоровлению экономической и социальной жизни беднейших стран. Однако сегодня исследователи критикуют деятельность таких международных финансовых институтов как МВФ, МБРР, ВТО, призванных обеспечивать стабильность мировой финансовой системы, по той причине, что они действуют в интересах капитала, а не развивающихся стран.

Так, главная задача МВФ – содействие стабильному развитию мировой валютной системы. Для этого МВФ определяет и контролирует соглашения в области валютных отношений, кредитует страны для выравнивания платежного баланса. Но критики отмечают, что средства фонда зачастую расходуются не производственно, т.к. не способствуют структурным изменениям в экономике, что только ухудшает долговые проблемы стран-должников, и как следствие число успешных проектов фонда меньше несостоявшихся.

Этот пример ярко иллюстрирует то, что первостепенной дилеммой для глобального управления, становится выбор между регулированием исключительно ради оптимизации мировых финансовых и торговых потоков и регулированием, ориентированным на решение социальных и человеческих задач в общемировом масштабе. От того, какой выбор здесь будет сделан мировой поли-

⁹ Аитова Г.Ш. Диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук по специальности 09.00.11. Новое в понимании справедливости в эпоху глобализации. М., 2011. С. 12.

тической элитой, во многом будет зависеть глобальное развитие человечества в XXI веке.

Далее, минимальная морально-этическая приемлемость – это следующее основное требование, которому должны удовлетворять институты глобального управления.

Международные организации опираются на нравственные нормы, складывающиеся в самой практике международного общения. Критериями моральности политического действия могут служить принципиальность, общепризнанность, естественное право и соблюдение прав личности¹⁰.

Эти требования многие авторы предлагают рассматривать не как обязательный стандарт, а как пожелания, принципы, которые надо брать в расчет, чем в большей степени международный институт им удовлетворяет, тем больше у него имеется оснований для того, чтобы претендовать на легитимность.

И наконец, следующим стандартом легитимности выступает критерий оптимальной эффективности, под которым следует понимать соответствие между характером деятельности международного учреждения, с одной стороны, и заявленными задачами и целями, с другой.

Если международное учреждение глобального управления теряет свое качество оптимального инструмента получения выгоды, оно должно предпринять все необходимые меры для существенного повышения своей эффективности, поскольку в противном случае ему угрожает потеря легитимности.

Прекрасной иллюстрацией подобной ситуации служит пример скандала вокруг программы ООН «Нефть в обмен на продовольствие». В условиях санкций против Ирака, которые ООН наложила в 90-е годы XX века, данная программа была разработана специально с целью обеспечения строгого контроля над продажами иракской нефти, чтобы иметь возможность закупать продовольствие для голодающего населения этой страны. Однако ни контролирующие органы СБ ООН, ни Секретариат ООН не следовали предписанным процедурам отчетности. Все это привело к

¹⁰ Цыганков П.А. Моральные и правовые возможности регулирования порядка в международном обществе. Теория международных отношений: Хрестоматия. М., 2002. С. 362.

многочисленным фактам коррупции и поставило под серьезный вопрос правомерность функционирования программы.

Таким образом, чтобы реализовать мощный и ценный потенциал международных учреждений глобального управления, им необходимо соответствовать целому ряду стандартов легитимности. Для данных учреждений соответствие стандартам легитимности тождественно признанию за ними права осуществлять управление на международной арене.

На основе выше изложенного можно сделать следующие выводы.

Учреждения глобального управления осуществляют свою деятельность в мире, где набирает силу приверженность принципам глобальной справедливости и уважения прав человека, но до сих пор имеются разногласия относительно понимания глобальной справедливости, а также большая неопределенность в том, что касается правильного распределения обязанностей в деле ее достижения. В этих условиях научно-обоснованное предложение стандартов легитимности могло бы служить основой для оказания учреждениям поддержки международного сообщества и стимулирования позитивных изменений, касающихся их деятельности.

Мы полагаем, что основополагающими стандартами легитимности глобального управления являются его демократичность, соблюдение международно-правовых норм и принципов, направленность на обеспечение глобальной справедливости, а также соответствие критериям оптимальной эффективности и морально-этической приемлемости.

Фардзинова Алана Аслановна,
магистр права, ФГУП РСВО,
специалист информационно-аналитического отдела
fardzinova@gmail.com

ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

На сегодняшний день международное право приобретает все большее значение: международные отношения продолжают развиваться, глобализация приобретает масштабы эпохи. Настоящая статья посвящена анализу основных проблем института защиты прав ребенка в условиях глобализации.

Ключевые слова: международное право, глобализация, защита прав ребенка, международные региональные механизмы защиты прав.

Дети – особая категория населения, которая нуждается в особой заботе и защите, как со стороны государства, так и всего международного сообщества. Глобальная проблема нашего времени – обеспечить защиту прав ребенка – волнует мировое сообщество. Роль подрастающего поколения в обеспечении жизнеспособности общества, а также прогнозировании его будущего развития, признается учеными всех специальностей, не только юристами. Но, на сегодняшний день, мы не можем привести в пример государство, которое претендовало бы на роль образцового в вопросах поощрения и защиты прав ребенка. Даже в самых демократических и экономически развитых государствах растёт число преступлений, совершаемых несовершеннолетними, существуют семьи с низким уровнем жизни, дети умирают из-за недостаточно высокого уровня медицинского обслуживания, а также остается актуальной проблема детской беспризорности. Все эти факторы доказывают невозможность разрешения проблемы защиты прав детей исключительно на национальном уровне, актуализируя необходимость объединения усилий мирового сообщества и обуславливая развитие института международной защиты прав ребенка.

Первая из актуальных проблем, тесно связанных с повышением эффективности поощрения и защиты прав детей, это проблема различия подходов к определению понятия «ребёнок» как в международном праве, так и в доктрине. Понятие «ребёнок» является «ключевым для анализа всего института защиты прав детей международного права прав человека»¹.

Подчеркивая ценность человеческой личности, осознавая, что ребенок обладает теми же правами, что и взрослые, и в то же время нуждается в особой заботе и защите, международное сообщество разработало ряд важных документов, посвящённых этому вопросу. Исторической вехой, оказавшей большое влияние на становление института прав ребёнка, стала Женевская декларация прав ребенка, принятая Генеральной Ассамблеей Лиги Наций 24

Ястребова А.Ю. Международно-правовые основы и направления межгосударственного сотрудничества по защите детей // Международное право и международные организации. 2012. № 2. С. 34–43.

сентября 1924 года. В Декларации 1924 г. была сформулирована аксиома, которая легла в основу всей последующей деятельности международного сообщества в области защиты прав ребёнка: «человечество должно дать ребёнку все лучшее, что у него есть»².

10 декабря 1948 года Генеральная Ассамблея ООН приняла первый универсальный международный документ о правах человека – Всеобщую декларацию прав человека, согласно ст. 1 которой «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах», «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете» (ст. 2 Декларации 1948 г.)³.

В Декларации особо оговаривается, что младенчество дает право на помощь, а также попечение; равной социальной защитой со стороны государств должны пользоваться дети независимо от того родились они в браке или вне брака (ст.25)⁴. Именно с принятием Декларации 1948 г. защита прав детей на универсальном международном уровне начала приобретать реальные формы.

Посредством Конвенции о правах ребенка в 1989 г. международное сообщество признало необходимость предоставления специальной защиты детям⁵. Именно в этот период, по мнению

² См.: Шийко-Окрух М. Международно-правовые вопросы защиты прав ребёнка: дис. канд. юрид. наук: 12 00.10 // МГИМО. М., 2002. С. 27.

³ Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1. М.: БЕК, 1996. С. 460–464.

⁴ Там же. С. 462.

⁵ Convention on the Rights of the Child (adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 and Entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49).

многих ученых, свою безусловную актуальность приобрел вопрос об определении понятия «ребенок», а также об имеющихся противоречиях в терминологии исследуемой сферы на уровне международного права. Анализируемое понятие, преимущественно рассматривается в социальном контексте⁶. Однако, на наш взгляд, важно дать ему правовое определение или как минимум обозначить возрастные границы, период в течение которого человеку – ребенку как личности предоставляются дополнительные права. Как справедливо отмечает О.Е. Чинарян, основная сложность при определении понятия «ребёнок» в международном праве заключается в том, что в государствах существуют большие политические, правовые, культурные, религиозные и иные различия, что практически полностью исключает возможность формирования общеприемлемого определения, которое могло бы удовлетворить все заинтересованные стороны⁷. Аналогичного мнения придерживается и А.Ю. Ястребова определяя понятие «ребенок» используя только возрастной критерий. Автор называет проблемой не само по себе понятие, а непосредственно определения возраста, в котором ребенок становится взрослым человеком. Этот вопрос является сложным не только в правовой сфере, но и в области физиологии и психологии⁸.

Для более полного понимания причин различий в определении понятия «ребенок» следует обратиться к историческим аспектам становления института международной защиты прав ребенка. Так, пренебрежительное отношение к ребенку было свойственно практически всем странам. В процессе исторического развития положение детей с абсолютной точностью можно назвать бесправным, рабским. В XVII в. английские тюрьмы были полны подростками 10 – 12-летнего возраста. Уголовно-судебное положение Карла V (1532) предусматривало смертную казнь в отношении тех подростков, которые совершили значительные кражи при

⁶ См.: Азарова Е.Г. Социальное обеспечение детей: теоретические подходы: монография. М.: КОНТРАКТ, 2012. 256 с.

⁷ См.: Чинарян Е.О. История создания и основные положения Конвенции о правах ребенка 1989 г. // Ученые записки РГСУ. 2010. N 4(80). С. 21.

⁸ См.: Ястребова А.Ю. Международно-правовые основы и направления межгосударственного сотрудничества по защите детей // Международное право и международные организации. 2012. N 2. С. 34–43.

отягчающих обстоятельствах⁹. Законодательство Швеции 18 века предоставляло мужу право подвергать физическому наказанию свою жену, работников и детей. Дети, в свою очередь, подвергались всем видам наказания, включая смертную казнь и каторжные работы. В некоторых исследованиях анализируются исторические документы, которые содержат оговорки, не позволяющие подвергать смертной казни подростков до 14 лет, но эти оговорки легко обходили¹⁰. До середины XIX в. никаких попыток защитить несовершеннолетних от меча правосудия правовыми средствами не предпринималось. Так, например, в США действовали законы, устанавливающие равную для несовершеннолетних и взрослых уголовную ответственность¹¹.

На сегодняшний день в законодательстве подавляющего большинства государств определение понятия «ребёнок» связано с критерием возраста. Иных критериев ни в доктрине, ни в законодательстве нет. Международное право пошло по аналогичному пути, также взяв за основу временные рамки и пытаясь дать определение понятию «ребенок» через установление момента, когда появляется ребёнок как существо, нуждающееся в защите, и момента, когда этот период заканчивается.

В период, предшествовавший принятию Конвенции 1989 г., только Декларация 1959 г. определяла с какого момента следует говорить о ребёнке. Согласно преамбуле этого документа «ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту как до, так и после рождения»¹². Особенный интерес и дискуссии, в период обсуждения проекта Конвенции, вызвал вопрос об определении начального периода жизни ребенка. Безус-

⁹ См.: Квашис В.Е. Смертная казнь. Мировые тенденции, проблемы и перспективы. М.: Юрайт, 2008. С. 456; Абашидзе А.Х., Алиев З.Г., Амиров К.Ф. Международная и внутригосударственная защита прав человека: учебник / под ред. Р.М. Валеева. М.: Статут, 2011. С. 605.

¹⁰ Там же.

¹¹ См.: Старовойтов О.М. Становление и развитие международной защиты прав ребенка // Белорусский журнал международного права и международных отношений. 2002. N 3. С. 23.

¹² См.: Чинарян Е.О. История создания и основные положения Конвенции о правах ребенка 1989 г. // Ученые записки РГСУ. 2010. N 4(80). С. 21.

ловно, в контексте обсуждения формулировок преамбулы, а также статей 1 и 6 договора, это было справедливо¹³.

Статья 1, определяющая своим содержанием понятие «ребенок», вызвала споры в отношении определения момента начала жизни. Первый проект анализируемой статьи был представлен делегацией Польши и определял ребенка следующим образом: «каждое человеческое существо с момента его рождения до достижения 18-летнего возраста, если по закону его государства он не достигает совершеннолетия раньше»¹⁴. Подобная трактовка соответствовала имеющимся договорам о правах ребенка, даже с учетом положений Международных пактов о правах человека 1966 г. Однако Американская конвенция о правах человека 1969 г., в 4 (1) статье определяет обязательство государств-участников как то: защищать право на жизнь «как правило, с момента зачатия»¹⁵. И как следствие, представителями государств, которые придерживались мнения о необходимости установления начала жизни с момента зачатия, был поставлен вопрос о закреплении данного положения непосредственно в легальном определении понятия «ребенок». Такое мнение и предложение не могло не вызвать споров, однако, они были прекращены. Представители Марокко рекомендовали исключить из текста анализируемой статьи слова «с момента его рождения». Озвученные рекомендации были приняты и статья получила следующее содержание: «Согласно настоящей Конвенции ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону его государства он не достигает совершеннолетия раньше»¹⁶. Однако следует иметь в виду, что государствам, не запрещено определять категорию «ребенок» как человеческое существо, считающееся таковым с момента зачатия. В настоящее время только в Американской конвенции о правах

¹³ Чинарян Е.О. История создания и основные положения Конвенции о правах ребенка 1989 г. // Ученые записки РГСУ. 2010. N 4(80). С. 25.

¹⁴ Convention on the Rights of the Child (adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 and Entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49).

¹⁵ Американская конвенция о правах человека (Заключена в г. Сан-Хосе 22.11.1969) Международные акты о правах человека: сборник документов. 2-е. М.: Норма-ИНФРА-М, 2002. С. 867–886.

¹⁶ UN Doc E/CN.4/L.1542. Annex. P. 2.

человека 1969 г. (ст. 4 (1)) предусмотрена защита еще не рожденного ребенка¹⁷. Вместе с тем, по нашему мнению, отдельные международные договоры косвенно гарантируют отдельные права еще не рожденному ребенку. Например, в соответствии Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г., ст. 6 (5) запрещено применять смертную казнь в отношении беременных женщин¹⁸. Такая же норма находится в в Дополнительном протоколе I 1977 г. к Женевским конвенциям 1949 г. о защите жертв вооруженных конфликтов (ст. 6 (4))¹⁹. В свою очередь, пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. в ст. 10 (2) матерям гарантирует особую охрану в период до и после родов. В тоже время в пакте не содержатся разъяснения по поводу того, что считать разумным периодом, и конечно же закрепленная норма подтверждает, что защита предоставлена женщине, а не рожденному ребенку.

Следующий вопрос – вопрос об установлении возраста, по достижении которого ребёнок с точки зрения международного права становится взрослым человеком. В соответствии со ст. 1 Конвенции «ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее»²⁰. Во время работы над формулировками указанной статьи нашлись представители государств, которые выступили против закрепляемого возраста. Связано это было, прежде всего, с национальным законодательством, в котором мы можем наблюдать более низкий

¹⁷ Несмотря на то, что Конвенция гарантирует право на жизнь «как правило, с момента зачатия», фраза «как правило» толкуется как разрешающая аборт в определенных обстоятельствах: например, при изнасиловании или для спасения жизни матери. См.: Alston P. *Op. cit.* P. 175.

¹⁸ Международный пакт о гражданских и политических правах (Вместе с «Факультативным протоколом к Международному пакту о гражданских и политических правах») (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Международное публичное право. Сборник документов. Т. 1.- М.: БЕК, 1996. С. 483–485.

¹⁹ См.: Батырь В.А. Международное гуманитарное право: учебник для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2011. С. 345.

²⁰ Convention on the Rights of the Child (adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 and Entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49).

возрастной порог. Также, свою роль сыграла и Генеральная Ассамблея ООН – в этот период в рамках года ребенка был установлен возрастной порог – 15 лет. Анализируя протоколы Рабочей группы можно увидеть и другой вариант возраста достижения совершеннолетия – 14 лет. И это тоже объяснимо, например, в некоторых странах 14 лет установленный законом возраст для вступления в брак. В других же странах именно это своего рода предел для получения общего образования. Однако при спорах и дискуссиях большинство представителей выступали категорично против такого «детского возраста» в 14 или 15 лет, подчеркивая, тем самым тот факт, что принимаемый международный документ должен охватывать более широкую возрастную группу.

Как отмечается в научной литературе, в результате долгих дискуссий в Конвенции 1989 г. в итоге был закреплен возраст в 18 лет, как возраст совершеннолетия, правда с оговоркой «если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее»²¹. Необходимо заметить, что такой же возрастной предел устанавливают и ряд других международных документов. Налицо компромисс между системами международного и национального права по установлению возраста совершеннолетия²².

Таким образом, в международном праве нет единообразного подхода к определению максимального возраста, позволяющего с точки зрения права выделить среди людей категорию «дети». Однако действующие универсальные и региональные договоры позволяют говорить о наличии тенденции именно 18-летие определять как возраст наиболее приемлемый как окончание срока распространения на индивида-ребенка особой защиты со стороны международного сообщества. Более того, нет и других приемлемых критериев (помимо возраста) для определения понятия ребенок. В этой связи целесообразно акцентировать внимание на поня-

²¹ Convention on the Rights of the Child (adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 and Entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49).

²²См.: Ястребова А.Ю. Международно-правовые основы и направления межгосударственного сотрудничества по защите детей // Международное право и международные организации. 2012. N 2. С. 35.

тии «молодежь», так как и для его определения используют единственный критерий – возраст.

На основании проведенного анализа мы пришли к выводу, что подходы к определению понятия «ребенок» на универсальном и на региональном уровнях в целом совпадают. Однако, основной вывод, на наш взгляд, заключается в том, что в международное право точно не определяет тот возраст, с наступлением которого индивид перестает быть для государства ребенком. Безусловно, принятие специальных международных актов, а также пересмотр отношения к возрастным критериям определенно позволяет нам сделать вывод о том, что в международном праве наблюдается направление считать возраст в 18 лет как наиболее принятую норму для определения момента, с которого прекращается правовая защита ребенка. Относительно начала рассматриваемой правовой защиты, то здесь также все достаточно четко и ясно – с момента рождения ребенка. Однако не следует забывать, что национальное законодательство государств может расширить эту защиту до момента зачатия.

Ходырев Павел Михайлович,
Доцент кафедры гражданского права
Удмуртского государственного университета
uy1@udm.ru

**РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА
В НОРМАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

В статье предпринята попытка анализа влияния глобализации на развитие правового регулирования в сфере образования и трансформационных процессов в сфере российского образовательного права под влиянием глобализации.

Ключевые слова и фразы: образование, глобализация, документ об образовании, образовательное право, международное сотрудничество, уровни высшего образования.

Глобализация для права означает, прежде всего, его денационализацию, то есть юридическую глобализацию, что проявля-

ется в универсализации юридического языка, норм, создании универсальных юридических инструментов¹. Как отмечается в литературе, «правовая глобализация проявляется в интернационализации публичного права национальных государств, представляя собой одну из главных тенденций его развития. Правовое обеспечение единства мирового сообщества, упрочение политико-экономической взаимозависимости государств диктуют необходимость того, чтобы их публично-правовые системы были совместимы и способны взаимодействовать друг с другом и с глобальной системой публичного права в целом в качестве ее составных частей»².

Одним из основных приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере образования выступает интеграция российского образования в мировую систему образования, что на наш взгляд, может рассматриваться как проявление правовой (юридической) глобализации. Целью такой политики является не только приведение российского образования в соответствии с европейскими стандартами, но и активное вовлечение непосредственно самих высших учебных заведений в процесс взаимодействия на международном уровне, налаживание партнерских отношений, отношений сотрудничества и взаимной поддержки в области обмена знаниями, достижениями в научной и образовательной деятельности³.

Признание российским государством необходимости трансформации отечественной системы образовательного законодательства в рамках правовой глобализации нашло нормативное воплощение в Национальной доктрине образования в Российской Федерации, которая является «основополагающим государственным документом, устанавливающим приоритет образования в государственной политике, стратегию и основные направления его развития», «определяет основные направления совершенствования

¹ См.: Стрельников К.А. Правовая глобализация: основные тенденции // Юридический мир. 2008. № 10.

² Янков В.В. Глобализация в сфере публичного права: Теоретико-методологический анализ: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ростов-на-Дону, 2009. С. 8.

³ См.: Ласкина Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2012.

законодательства в области образования и является основой для разработки программ развития образования»⁴. Национальная доктрина образования в Российской Федерации в качестве основных задач государства в сфере образования назвала интеграцию российской системы образования в мировое образовательное пространство с учетом отечественного опыта и традиций, а также активный выход на рынок образовательных услуг, широкое участие учебных заведений и педагогов в образовательных программах международных организаций и сообществ.

В свою очередь, Национальная доктрина образования в Российской Федерации основывается на положениях Всемирной декларации о высшем образовании⁵, которая провозглашает международное сотрудничество и обмены основными путями развития высшего образования во всем мире. В соответствии со ст. 15 Всемирной декларации о высшем образовании для XXI века решающее значение для образования и подготовки кадров во всех областях имеет принцип солидарности и подлинного партнерства между высшими учебными заведениями всего мира, поскольку способствует осознанию глобальных проблем, роли демократического правления и квалифицированных людских ресурсов в их решении и необходимости жить вместе в условиях существования различных культур и ценностей неотъемлемой частью всех систем высшего образования должны быть практика многоязычия, а также программы обмена преподавателями и студентами и межучрежденческие связи в целях активизации интеллектуального и научного сотрудничества (п. «а»); во взаимоотношениях между высшими учебными заведениями как развивающихся, так и развитых стран следует руководствоваться принципами международного сотрудничества, основывающимися на солидарности, признании, взаимной поддержке и подлинном партнерстве, которое в равной мере служит интересам партнеров, а также ценностями совместного ис-

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 «О Национальной доктрине образования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. N 41. Ст. 4089.

⁵ «Всемирная декларация о высшем образовании для XXI века: подходы и практические меры»: принята в г. Париже 05.10.1998 – 09.10.1998 на Всемирной конференции ЮНЕСКО «Высшее образование в XXI веке: подходы и практические меры».

пользования знаний и навыков, невзирая на государственные границы (п. «в»); необходимо ратифицировать и претворять в жизнь региональные и международные нормативные акты о признании учебных курсов, включая аттестацию навыков, умений и способностей, облегчающую студентам смену учебных курсов, в целях содействия мобильности внутри национальных систем и между ними (п. «с»).

Очередным этапом участия России в глобализационных процессах явилось ее добровольное присоединение к Болонскому процессу в 2003 г.⁶, Подписав Болонскую декларацию, Российская Федерация приступила к реализации основных принципов Болонского процесса, в том числе:

- введение общепонятных, сравнимых квалификаций в области высшего образования (Болонье, 1999 г.);
- переход на двухуровневую систему высшего образования (Болонье, 1999 г.);
- обеспечение качества высшего образования, разработка сопоставимых критериев и методологий (Болонье, 1999 г.);
- введение оценки трудоемкости (курсов, программ, нагрузки) в терминах зачетных единиц/кредитов (Болонье, 1999 г.);
- обеспечение мобильности студентов и преподавателей (Болонье, 1999 г.);
- признание степеней и периодов обучения, включая улучшение качества процесса, связанного с признанием иностранных квалификаций (Берген, 2005 г.); социальное измерение (Берген, 2005 г.); обеспечение трудоустройства выпускников (Лондон, 2007 г.);

Процесс глобализации усиливает роль взаимосвязи между национальным правом и международным правом. Возрастание роли взаимодействия международного и национального права вследствие глобализационных тенденций в современных условиях проявляется, прежде всего, в «максимальной приближенности, непо-

⁶ Понимание Европейского пространства высшего образования. Коммюнике Конференции министров по высшему образованию (Берлин, 19 сентября 2003 года) // Болонский процесс: на пути к Берлинской конференции (европейский анализ). М., 2004. С. 406.

средственным соприкосновении сфер регулирования»⁷ международного права и национального права. В этой связи национальное законодательство оказывается юридическим «проводником» процессов глобализации. Так, частично принципы Болонского процесса оказались воплощенными в жизнь с принятием Федерального закона от 24 октября 2007 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)»⁸, которым в Российской Федерации введены уровни высшего профессионального образования:

– высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением квалификации (степени) «бакалавр» – бакалавриат;

– высшее профессиональное образование, подтверждаемое присвоением квалификации (степени) «специалист» или квалификации (степени) «магистр» – подготовка специалиста или магистратура.

Принципы Болонского процесса нашли также отражение в нормах Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон)⁹. Так, в Законе появилась отдельная глава 14, посвященная международному сотрудничеству в сфере образования и определившая формы и направления международного сотрудничества в сфере образования. К сожалению, статья 105 Закона не может быть признана безупречной в точки зрения юридической техники, поскольку допускает смешение понятий «направления», «формы» и «цели» международного сотрудничества.

Как представляется, единственной целью международного сотрудничества в сфере образования выступает расширение возможностей граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства для получения доступа к образованию (п.п. 1 ч. 1 ст. 105 Закона). Остальные названные в части первой

⁷ Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. М.: Спарк, 2002. С. 324.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2007. № 44. Ст. 5280. Прием для обучения по образовательным программам соответствующих ступеней высшего профессионального образования прекращен 30 декабря 2010 г.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

ст. 105 цели, на самом деле, лишь обобщенно описывают направления деятельности государства в рамках международного сотрудничества. Во второй и третьей частях ст. 105 Закона перечисляются формы международного сотрудничества в сфере образования. Причем перечень таких форм, основанный, в основном на положениях Всемирной декларации о высшем образовании для XXI века и принципах Болонского процесса, не является исчерпывающим. Остается только сожалеть, что эти формы описываются достаточно поверхностно и никак не систематизированы.

2. Российская Федерация содействует развитию сотрудничества российских и иностранных образовательных организаций, международной академической мобильности обучающихся, педагогических, научных и иных работников системы образования, привлечению иностранных граждан к обучению в российских организациях, осуществляющих образовательную деятельность, обеспечению взаимного признания образования и (или) квалификации, участвует в соответствии с международными договорами Российской Федерации в деятельности различных международных организаций в сфере образования. Федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют взаимодействие в сфере образования с международными организациями, иностранными государственными органами, а также иностранными неправительственными организациями в пределах своей компетенции в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Организации, входящие в систему образования, принимают участие в международном сотрудничестве в сфере образования посредством заключения договоров по вопросам образования с иностранными организациями и гражданами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в иных формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в частности по следующим направлениям:

1) разработка и реализация образовательных программ и научных программ в сфере образования совместно с международными или иностранными организациями;

2) направление обучающихся, педагогических и научных работников российских организаций, осуществляющих образова-

тельную деятельность, в иностранные образовательные организации, которое включает в себя предоставление обучающимся специальных стипендий для обучения за рубежом, а также прием иностранных обучающихся, педагогических и научных работников в российские организации, осуществляющие образовательную деятельность, в целях обучения, повышения квалификации и совершенствования научной и образовательной деятельности, в том числе в рамках международного академического обмена;

3) проведение совместных научных исследований, осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований в сфере образования, совместное осуществление инновационной деятельности;

4) участие в сетевой форме реализации образовательных программ;

5) участие в деятельности международных организаций и проведении международных образовательных, научно-исследовательских и научно-технических проектов, конгрессов, симпозиумов, конференций, семинаров или самостоятельное проведение указанных мероприятий, а также обмен учебно-научной литературой на двусторонней и многосторонней основе.

Единственной формой международного сотрудничества, получившей в новом законе завершенную и достаточно основательную правовую регламентацию, явилось обеспечение взаимного признания образования и квалификации. Под признанием иностранного документа об образовании понимается официальное подтверждение значимости (уровня) полученных в иностранном государстве образования и (или) квалификации в целях обеспечения доступа их обладателя к образованию и (или) профессиональной деятельности в Российской Федерации. Обладателям иностранного образования и (или) иностранной квалификации, признаваемых в Российской Федерации, предоставляются те же академические и (или) профессиональные права, что и обладателям соответствующих образования и (или) квалификации, полученных в Российской Федерации, если иное не установлено международными договорами о взаимном признании (ч. 2 ст. 107 Закона).

Без каких-либо дополнительных процедур в Российской Федерации признаются иностранное образование и (или) иностранная квалификация:

1) подпадающие под действие международных договоров о взаимном признании;

2) полученные в иностранных образовательных организациях, перечень которых с указанием соответствия получаемых в них образования и (или) квалификации образованию и (или) квалификации, полученным в Российской Федерации, устанавливается Правительством Российской Федерации¹⁰.

В других случаях признание иностранного образования и (или) иностранной квалификации осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, на основе экспертизы, в рамках которой проводятся оценка уровня образования и (или) квалификации, определение равноценности академических и (или) профессиональных прав, предоставляемых их обладателю в иностранном государстве, в котором получены образование и (или) квалификация, и прав, предоставленных обладателям соответствующих образования и (или) квалификации, которые получены в Российской Федерации.¹¹

Исключением из вышеуказанного общего правила является процедура, названная в части 11 ст. 107 Закона: образовательные организации высшего образования, которые вправе разрабатывать и утверждать самостоятельно образовательные стандарты (Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет и др.), вправе самостоятельно осуществлять в установленном ими порядке признание иностранного образования и (или) иностранной квалификации, в целях организации приема на обучение в эти организации, а также доступа к осуществлению в них профессиональной деятельности лиц, имеющих такое иностранное образование и (или) иностранную квалификацию.

¹⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 19 сентября 2013 г. № 1694-р.

¹¹ Процедуру признания в России осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор). Приказом Министерства образования и науки РФ от 4 февраля 2013 г. № 62 утвержден Административный регламент предоставления Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной услуги по признанию документов иностранных государств об уровне образования и (или) квалификации на территории Российской Федерации (Российская газета. 2013. 12 июля).

Думается, установление особой процедуры признания, которая к тому же влечет локальные правовые последствия, ограниченные образовательными и трудовыми рамками конкретной организации, является недостаточно продуманным шагом. Ее применение может вызвать ситуацию, при которой студенты, документы об образовании которых признаны на основании ч. 11 ст. 107 Закона, при переводе в другой российский вуз столкнутся с необходимостью повторно проходить процедуру признания в общем порядке. Более того, не исключена ситуация, при которой документу, признанному на основании ч. 11 ст. 107, будет отказано в признании иностранного образования и (или) иностранной квалификации при прохождении общей процедуры признания. Отрицание же за студентами права на перевод нивелирует возможности одной из важнейших форм межвузовского сотрудничества – академического обмена.

В заключение хотелось отметить, что глобализация в сфере образования – это объективный процесс, обусловленный реалиями сегодняшнего дня, логикой развития международных отношений и международной интеграцией. В связи с этим, расширение и закрепление на уровне закона различных форм международного сотрудничества в сфере образования является вполне оправданным.

Чуманова Анастасия Николаевна,
*студентка юридического факультета
Российского университета дружбы народов
anastasiasugar@yandex.ru*

РОЛЬ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

В статье рассматривается влияние процесса глобализации на изменение характера и роли иностранных инвестиций в развитии государств, их положительные и отрицательные черты. Обращается внимание на возможность использования наиболее развитыми государствами инвестиций в качестве рычага давления на наименее развитые государства.

Ключевые слов: инвестиции, инвестиционная деятельность, глобализация.

Политическая и социально-экономическая карта мира на сегодня представляет собой совокупность государств, которые

разделены по уровню развития. Разрыв между некоторыми государствами в этом плане колоссален. Такой феномен цивилизации XXI века, как глобализация, вынуждает страны, следующие за развитыми «коллегами» искать пути форсированного развития, чтобы стать полноправными игроками на международной арене. Одним из главных препятствий на этом пути в большинстве случаев выступает недостаточный объем средств в собственном бюджете государства. Тогда, в основном, страна начинает привлекать денежные средства извне, что и носит название иностранных инвестиций.

На международном уровне субъектами отношений, возникающих по поводу инвестиций, являются государства, международные и межправительственные организации, частные иностранные компании, граждане иностранных государств и т.д. Профессор С.В.Запольский отмечает, что под инвестициями подразумеваются некие материальные ценности, совокупность активов. Инвестирование он определяет, как процесс передачи указанных материальных ценностей собственником инвестиций – инвестором. Таким образом, при передаче ценностей, которые возможно вложить в надлежаще функционирующую структуру, складываются отношения между инвестором и тем, кто принимает ценности – реципиентом.

Перемещение денежных средств давно перестало ограничиваться границами одного государства между хозяйствующими субъектами, действующими на его территории. Перемещение финансовых потоков приобрело международный, глобальный характер. Но в связи с тем, что приводятся противоречивые оценки процессу глобализации, представляется интересным рассмотреть, как же он влияет на инвестиции.

Легальное определение, содержащееся в ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 года звучит так: «Инвестиции – это денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта». ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г.

№ 160-ФЗ содержит определение понятия «иностранные инвестиции». Согласно его тексту, это «вложение иностранного капитала в объект предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации в виде объектов гражданских прав, принадлежащих иностранному инвестору, если такие объекты гражданских прав не изъяты из оборота или не ограничены в обороте в Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, в том числе денег, ценных бумаг (в иностранной валюте и валюте Российской Федерации), иного имущества, имущественных прав, имеющих денежную оценку исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальную собственность), а также услуг и информации». Argiоі подразумевается, что результат взаимодействия окажется эффективным для обеих сторон равноценно. Инвестиции имеют большое значение для установления основ производства, проведения структурных преобразований, получения экономического эффекта, как следствие, решение проблем в социальной сфере страны-реципиента и обогащения самого инвестора.

В подавляющем большинстве случаев регулирование иностранных инвестиций происходит с помощью двусторонних соглашений, в которых и прописываются все условия с учетом интересов обеих сторон на диспозитивной основе. Однако с целью обеспечения выполнения обязательств сторонами, предусмотренных договором, такие международные организации как Группа Всемирного Банка¹, Всемирная Торговая Организация, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) принимают непосредственное участие в правовом регулировании инвестиционной деятельности, способствуют развитию процесса инвестиционного сотрудничества между субъектами международного права. Руководящие принципы Всемирного Банка поддерживают установление баланса интересов национальных и иностранных компаний, проведение политики «открытых дверей», но в то же время сохранение суверенитета государства, что очень важно в условиях столкновения интересов на разных уровнях.

¹ Международный Банк Реконструкции и Развития (МБРР), Международная финансовая корпорация (МФК), Международная ассоциация развития (МАР), Международный центр по урегулированию инвестиционных споров (МЦУИС).

Считается, что глобализация стирает границы. Обычно под этим термином понимается всеобщая унификация, ликвидация различий. Инвестиции являются катализатором данного явления. В мире происходят «бурные глобализационные процессы в сфере трансфера капиталов и интернационализации промышленности...»². Все государства становятся участниками единого пространства, где финансовые потоки перемещаются из одного фонда в другой. Они направляются на различные цели, способствуют установлению дружественных отношений, налаживанию сотрудничества.

Примером двусторонне эффективного сотрудничества выступают отношения Китая со странами Африки. Китай рассматривает данный континент как источник сырьевых и энергетических ресурсов для развития своей экономики. Сферы сотрудничества постоянно расширяются, прямые китайские инвестиции ежегодно возрастают, «Фонд развития Китай-Африка» является доказательством долгосрочной перспективы взаимодействия. Политика Китая направлена на помощь в развитии экономической и социальной сфер жизнедеятельности, сокращению бедности, борьбой с основными проблемами континента. Положительный результат был достигнут в развитии инфраструктуры. При этом Китай учредил представительства уже во многих государствах, как главный стратегический партнер.

В отличие от соседей по континенту не в лучшем положении сейчас находятся Гана и Нигерия, так как инвесторы, пользуясь своим положением, начали злоупотреблять теми льготами, которые были им предоставлены при осуществлении инвестиционной деятельности. Эти преимущества «замораживаются» в интересах инвесторов. Само государство и его население находятся в подчиненном положении по умолчанию, т.к. «повышение цен не обязательно означает пропорциональное увеличение государственных доходов...»³.

² Вельяминов Г.М. «Глобализация: правовые аспекты, успехи и перспективы»

³ См: Коростина М. «Развитие добывающей промышленности Западной Африки на примере Нигерии и Ганы. Состояние, режимы, инвестиции, инновации» // Сборник материалов XII Всероссийской школы молодых африканистов «БРИКС и перспективы социально-экономического, политического и культурного развития Африки».

На данный момент сама Россия, ее регионы нуждается в больших вложениях, и для этого принимаются меры. С целью создания благоприятных инвестиционных условий и основы для деятельности местных жителей в самом регионе Сибири и Дальнего Востока в 2012 году был проведен саммит АТЭС специально для привлечения инвесторов. Перед этим мероприятием были построены многочисленные объекты: новый терминал в аэропорту Кневичи, газопровод Сахалин-Хабаровск-Владивосток, мост через бухту Золотой Рог, театр оперы и балета, новый кампус Дальневосточного Федерального университета, две гостиницы Hyatt. Были затрачены огромные финансовые средства. «Чтобы привлечь инвесторов, Миклушевский (губернатор Приморского края) ввел должность омбудсмана по правам малого бизнеса, убрал налог на прибыль для первых пяти лет ведения бизнеса и объявил о снижении тарифов на электроэнергию...»⁴. В настоящее время главными инвесторами в данном регионе являются Корея, Япония и Китай, ведутся переговоры с азиатскими и европейскими странами.

В этом случае поучителен также и пример Саратовской области, которая считается регионом с благоприятным инвестиционным климатом. Создана основательная законодательная база, напр., Закон Саратовской области от 28 июня 2007 года №116-ЗСО «О режиме наибольшего благоприятствования для инвесторов в Саратовской области». Зарубежные инвестиции привлекаются путем ведения активной работы с Посольствами и Торговыми представительствами иностранных государств в РФ. Действует Постановление Правительства Саратовской области №313-П от 11.09.2007 06/2007-1501(1) «О Регламенте межведомственного взаимодействия при осуществлении органами исполнительной власти Саратовской области международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей». В рамках инвестиционной политики регион сотрудничает с Абхазией, Азербайджаном, Арменией, Беларусией⁵.

⁴ Герасименко О., Габуев А. «Жизнь после денег» // Коммерсантъ – власть. 2013. № 35.

⁵ Перечень действующих договорных документов международного характера, заключенных Правительством Саратовской области // <http://mininvest.saratov.gov.ru/ved/inter/intersogl.php>

Путем проведения исследования Фондом общественного мнения (ФОМ), Агентством стратегических инициатив (АСИ), агентством «ГеоРейтинг» и ИТАР-ТАСС по 75 субъектам Федерации было выяснено, что бизнес-климат наиболее благоприятен в 28 субъектах РФ, в 21 – в целом неблагоприятный, и в 26 из них наблюдается тенденция к улучшению. Здесь свою роль играют, опять же, ряд факторов.

Необходимо помнить о назначении инвестиций. В первую очередь, с их помощью поднимается экономика страны и регионов, создаются новые рабочие места вследствие реализации разнообразных проектов, что способствует реализации социальной политики государства, расширяются возможности субъектов, привлекающих денежные средства, появляется необходимый стимул для реализации проектов.

Отсюда следует вывод, что с одной стороны, в условиях глобализации инвестиции становятся одним из главных предпосылок развития страны, взаимовыгодного сотрудничества и налаживания отношений. С другой стороны, инвестиции легко могут оказаться средством давления. Многие развитые государства получают широкое поле для экспансионизма на территориях других независимых государств. Реципиенты зачастую вынуждены предоставлять многочисленные льготы для инвесторов, что не всегда благоприятно отражается на них самих, поэтому необходимо проводить рациональную и продуманную инвестиционную политику, предусматривать условия для их реализации и принимать соответствующие законодательные акты, которые устанавливают соответствующий правовой режим.

Шмелев Иван Валерьевич,
кандидат юридических наук,
старший преподаватель кафедры административного права
Российской академии правосудия

СПЕЦИФИКА ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА В СТРАНАХ АНГЛОСАКСОНСКОЙ СИСТЕМЫ В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Статья посвящена наиболее значимым аспектам развития института омбудсмана в странах англосаксонской системы в эпоху глобализации.

Ключевые слова: омбудсман, глобализация, дискреционные полномочия, административная юстиция, страны англосаксонской правовой системы.

Глобализация как процесс интеграции человечества в сложную взаимосвязанную, единую планетарную систему может быть интерпретирована как своеобразный процесс стремления к объединению в самых разнообразных направлениях и аспектах – экономическом, социально-культурном и политико-правовом. Тем не менее, особенностью современного глобализующегося мира продолжает оставаться разнообразие всех сторон его существования – традиционно национальных укладов, способов жизнедеятельности, социально-политических условий. В этой связи ряд ученых отмечает, что «сложность анализа проблемы реализации прав и свобод личности в правовом дискурсе заключается в том, что этот вопрос не может рассматриваться изолированно от других аспектов существования и деятельности человека в системе государственно-правовых отношений»¹.

В период глобализации особенно остро встают вопросы выявления наиболее оптимальных условий эффективного обеспечения прав и свобод личности, функций контроля за соблюдением справедливости в деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц, что определяет важность рассмотрения определенных аспектов института омбудсмана, в частности, в странах англосаксонской системы.

¹ Шалин В.В., Альбов А.П. Право и толерантность: либеральная традиция в эпоху глобализации. 2-е изд., перераб. и доп. Краснодар. Краснодарская академия МВД России, 2005. С. 6.

Институт омбудсмана в современном его представлении впервые возник в Швеции в 1809 г., но только в 1910 г, более чем через столетие, был учрежден в Финляндии. Потребность в данном институте, обладающем специфической философией и отличающегося от традиционных форм контроля в отношении государственной администрации, была обусловлена необходимостью дополнительной защиты граждан против административного произвола.

Что касается роли омбудсмана в современном мире, одни считают его основной целью является продвижение прав человека², другие же – расследование и исправление неэффективного управления³.

Прежде всего, следует отметить, что омбудсман – это правовой институт, который быстро адаптируется к политическим изменениям в системе, и может, в достаточной степени, быть ассоциирован с так называемым механизмом мягкого правосудия, который является одновременно достаточно неформальным и доступным для всех граждан. Востребованность данного института в эпоху глобализации обусловлена его достаточной гибкостью для комплексного разрешения взаимосвязанных жалоб, посредством идентификации источника проблемы и выработки соответствующих превентивных рекомендаций.

Следует отметить, что омбудсман обладает рядом дискреционных контрольных полномочий, в том числе по отслеживанию исполнения рекомендаций, мониторингу государственной политики. Когда сотрудниками его офиса выявлены существенные многократные нарушения прав граждан, он может непосредственно обратиться в вышестоящую инстанцию – парламент – с отчетом о проделанной работе.

В странах англосаксонской правовой системы омбудсман – это лицо, которое было назначено или выбрано в соответствии с действующим законодательством, в полномочия которого входит расследование жалоб граждан, касающиеся административных

² Reif L (2011) Transplantation and adaptation: the evolution of human rights ombudsman. Boston College Third World Journal XXXI (2) 269–310.

³ Buck T, Kirkham Rand Thompson B (2011) The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice. Ashgate, Farnham.

актов или решений правительственных агентств, от которых омбудсман независим, и который дает рекомендации непосредственно законодательному органу либо должностному лицу, его представляющему. Однако следует отметить, что в Великобритании есть и правительственные омбудсмены. Согласно Верховному суду Канады, омбудсман представляет официальный ответ общества на злоупотребление полномочиями администрацией. Его уникальные черты позволяют ему адресовать большинство интересующих общество вопросов, минуя традиционные контролирующие органы и механизмы. Его услуги бесплатны, его полномочия не затрагивают нормальный административный процесс. Более того, в силу своей компетенции, омбудсман может расследовать дело неэффективного использования управленческих ресурсов, которое в противном случае осталось бы без внимания. Он служит повышению морали и уверенности в деятельности публичных служащих со стороны граждан⁴.

В целом, в странах Содружества, омбудсман рассматривает жалобы, проводит свои собственные расследования, проводит установленные законом аудиторские проверки и выполняет иные специальные функции⁵.

Омбудсман руководствуется в своей работе следующими правилами:

- Расследование фактов, изложенных в жалобе, происходит частным образом;
- Омбудсман вправе получить объяснения от любого лица, касающиеся или вытекающие из предмета жалобы
- Омбудсман формирует независимое мнение по существу жалобы
- Омбудсман правомочен рассмотреть и исследовать вопросы, упущенные заявителем, однако возникшие в ходе расследования.

В совокупности с правилами действуют всеобщие принципы, распространяющиеся на омбудсманов англосаксонских стран:

⁴ Re British Columbia Development corp. et al. v. Friedman et al. (1984), 14 D.L.R. (4th) 129 (S.C.C.).

⁵ McMillan J, ISSN 0814-7124, The Commonwealth Ombudsman Annual Report 2009. 10.

1. Единство независимости, справедливости и беспристрастности.
2. Ответственность и гибкость.
3. Подотчетность и прозрачность.
4. Стремление создать и улучшить стандарты публичной администрации.
5. Доступность.
6. Катализатор изменений⁶.

Несмотря на широкие полномочия, касающиеся получения доступа к информации, омбудсман обязан хранить все, что касается расследуемого дела в секрете в целях эффективности расследования и в силу прямого указания в законе. Это обязательство конфиденциальности позволяет напрямую разрешать административные конфликты между гражданами и публичными лицами, минуя судебные инстанции.

Юрисдикция омбудсмана обозначена в довольно абстрактной формулировке «вопросы, относящиеся к деятельности администрации». В Судебном решении Корпорации Британской Колумбии против Фридмана (1984 г.) данная формулировка получила расширительное толкование: все, что делается властвующими субъектами по претворению государственной политики⁷.

И, несмотря на то, что публичные лица ревниво охраняют свои дискреционные полномочия, в современном мире существует тенденция законодательного расширения полномочий омбудсмана для создания отдельного средства восстановления нарушенных прав и влияния на исполнительную власть в целом.

Несмотря на все возрастающую роль омбудсмана как посредника между частными лицами и публичной власти, закон наделяет последнего полномочия отказывать в рассмотрении жалоб по своему усмотрению, при этом формулировка данного усмотрения затрагивает такие понятия как необходимость, разумность, целесообразность.

⁶ Barbour B. 2011, “Ombudsman and human rights: working with vulnerable communities” APOR Conference Taipei.

⁷ Re British Columbia Development corp. et al. v. Friedman et al. (1984), 14 D.L.R. (4th) 129 (S.C.C.). At paras. 139-149

Омбудсман независим от возможного политического давления и вмешательства, имеет более широкие полномочия инициировать, прерывать и разрешать дела, чем суд. Омбудсман является неотъемлемой частью административной юстиции, независимой от органов публичной власти, он наделен дискреционными полномочиями разумно и в соответствии с законом разрешать дела, вытекающие из публичных споров⁸.

Такое толкование британскими учеными соотношения омбудсмана и административной юстиции в определенной мере способствует выработке обобщенной концепции омбудсмана в англосаксонских странах. Омбудсман также истолковывается как часть системы по разрешению споров, позволяющей восстановить права, в то время когда государство не может разрешить жалобу. Гибкость в деятельности омбудсмана также заключается в его автономии от исполнительной и судебной ветвей власти, что позволяет призывать к ответу должностных лиц, равно как и выборе способа проведения расследования, средства защиты нарушенного права.

В заключение следует отметить, что анализ особенностей реализации концепции института омбудсмана в странах англосаксонской системы свидетельствует о возможностях заимствования определенных фрагментов исследуемой процедурной модели для отечественной системы. К примеру, комплексный мониторинг деятельности администрации, в связи с рекомендациями по устранению нарушений неправомерных действий, выявленных в жалобах, и составление публичного отчета по результатам мониторинга. Такое позитивное заимствование будет способствовать единообразию работы института омбудсмана, и, в целом, положительным изменениям в различных сферах общества.

⁸ Buck et al (2011) "The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice" Farnham: Ashgate Publishing Limited. P. 176.

Штагина Марина Анатольевна,
*заведующая кафедрой административного права
Российской академии правосудия,
кандидат юридических наук, доцент*

ПАРАДИГМЫ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

В статье рассмотрены фундаментальные научные подходы, понятия и методы, имеющие характер парадигм административного права: парадигмы публичной администрации, публичных услуг, эффективного управления.

Ключевые слова: административное право, парадигмы, управление, публичная администрация, публичные услуги, административные процедуры, эффективное управление.

В XX в. процессы глобализации разрушили строгие границы доктринального обоснования административного права, установленные в различных правовых семьях. Начали складываться общепринятые научные представления об административном праве и его институтах, имеющие характер парадигм – фундаментальных научных установок, терминов и методов, разделяемых научным сообществом и объединяющих его членов.¹ На протяжении XX в. возникали, развивались, дополняли и сменяли друг друга несколько административно-правовых парадигм. При этом они формировались не изолированно, а с учетом и на основе достижений смежных наук, прежде всего социологии и науки управления.

К началу XX в. сложилась и на протяжении нескольких десятилетий в странах Западной Европы и Америки безраздельно господствовала парадигма публичной администрации. Административное право толковалось как отрасль права, регулирующая организацию и деятельность публичной администрации.²

¹ Понятие «парадигма» получило широкое применение после опубликования в 1962 г. книги Т. Куна «Структура научных революций», в которой парадигмой именуется установленные внутри научного сообщества определенные законы и теории, являющиеся основой дальнейших исследований. См.: Кун Т. Структура научных революций. М., 1975. С. 11; Философия: Энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина. М., 2004.

² Подробнее об этом см.: Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штагиной. – М.: Спарк, 2003.

Методологической основой такого подхода стал структурно-функциональный метод исследования³. Аппарат публичного управления рассматривался в качестве сложноструктурированной замкнутой организации, выполняющей определенные функции. Были сформированы понятия высокого уровня обобщения, емкие по содержанию, допускающие разнообразие форм и предопределяющие многовекторные перспективы развития: публичная администрация, публичная служба, децентрализованная администрация, парагосударственные структуры.

Понятие публичной администрации, во-первых, позволило уйти от характерного для XVIII – XIX веков противопоставления государственных органов и органов местного самоуправления, создало предпосылки становления единого аппарата публичного управления. Во-вторых, были выявлены характерные особенности управленческой деятельности и определена ее значимость для развития государства и общества. В-третьих, публичные интересы были осознаны как интересы не какой-либо социальной группы или отдельной личности, а всего общества. Обосновывалась возможность удовлетворения публичных интересов и необходимость объединения для этого разрозненных ранее структур. Так, Э. Дюркгейм писал: «Невозможно, чтобы люди жили вместе, не ощущая то целое, которое они образуют своим объединением, не привязываясь к этому целому, не заботясь о его интересах и не учитывая их в своем поведении»⁴. В-четвертых, понятие публичной администрации помогло диверсифицировать методы управления при сохранении его единства. Считалось, что целостность аппарата публичной администрации обеспечивается рациональной бюрократией, построенной по принципам централизации и профессионализма, на основе четких правил и предписаний. Она призвана реализовывать политические программы самым эффективным образом, а для этого текущее управление следует отделить от политического руководства. Поскольку возможности централизо-

³ Наиболее яркими представителями структурно-функционального анализа в социологии являлись Т. Парсонс, Р. Мертон. Их труды переведены на русский язык. См., в частности: Парсонс Т. О структуре социального действия. М., 2000; Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М., 2006.

⁴ Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1990. С. 18.

ванного бюрократического управления ограничены, оно должно поддерживаться территориальной (местное самоуправление) и функциональной децентрализацией. Так обосновывалось создание подсистемы функциональной децентрализованной администрации, которая сначала дополняла централизованные министерские структуры, а затем взяла на себя решение многих новых управленческих задач. Таким образом, введение в категориальный аппарат административного права понятия публичной администрации позволило объединить государственные и муниципальные органы и учреждения, а также функциональные децентрализованные организации на основе функционального критерия – осуществления управленческих функций в публичных интересах.

Развитие права публичной администрации базировалось на социологической парадигме конфликта. Конфликт считался неизбежным для социальной практики и рассматривался как нарушение структурно-функционального равновесия, которое следует вовремя обнаружить и предпринять эффективные методы к его преодолению⁵. Урегулирование социального конфликта считалось «решающим средством уменьшения насильственности» (Р. Дарендорф). При этом все методы и формы как организации, так и деятельности публичной администрации основывались на субъективистской управленческой парадигме – изучались прежде всего субъекты управления.

Во второй половине XX в. в связи с признанием концепции государства всеобщего благоденствия (*welfare state*) ставится задача увеличения в сфере публичного управления роли рынка как механизма, способного к наиболее эффективному решению поставленных задач. Но это, как подчеркивает Ж. Марку, не привело к сужению сферы административного права, поскольку потребовало создания новых правил обеспечения контроля и разрешения споров и, как следствие, институционализации рынка⁶.

Формируется парадигма производительного административного права или парадигма публичных услуг. Административ-

⁵ См., напр.: Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод и назначение // www.opentextnn.ru/man/?id+4447; Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта // www.books.ru/author/darendorf-104456

⁶ См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 21.

ное право начинает рассматриваться прежде всего как правовая отрасль, направленная на регулирование деятельности по предоставлению публичных услуг.

В административно-правовой науке преобладающим становится функциональный подход. Общество требует все большего учета своих потребностей. Объектом государственного управления признается набор функций, их «агрегатное множество»⁷, а не система управления или сфера управленческой деятельности.

Основными понятиями административного права признаются публичные услуги (public services), административные процедуры (administrative procedures), первоначально сложившиеся в англосаксонских странах.

Для англосаксонских государств с их традиционным индивидуалистическим персонцентризмом смена административно-правовой парадигмы была естественным продолжением развития концепции публичной администрации. Даже термин «public services» объединяет несколько значений, включая в себя наряду с услугами не только публичную службу, но и служение публичным интересам. Однако для стран континентальной Европы, развивающихся государств и тем более для постсоциалистических стран переход к парадигме публичных услуг нередко приводил к кардинальной ломке государственного управления. В публично-правовой сфере начинает провозглашаться приоритет прав индивида, а не публичных интересов. Права государства и, как следствие, обязанности граждан отодвигаются на второй план, а права частных лиц отождествляются прежде всего с правами потребителей. Развивается институт ответственности государства за вред, причиненный частным лицам.

Среди методов управления начинают преобладать методы децентрализации, делегирования, а среди принципов административного права – транспарентность и открытость, а также рефлексивность и адаптивность, обеспечивающие ориентацию на поиски быстрого ответа на запросы внешней среды.

⁷ См. об этом: Слонов Н., Корсаков Ю., Фокина Т. Парадигмы менеджмента и объект административного управления // Государственное управление. 2005. № 4. С. 29-43.

Страны, которым ранее удалось построить систему рациональной бюрократии, в целом от нее не отказываются, дополняя ее новыми функциями и методами деятельности. Принимаются законы об административных процедурах, во многих странах дополняемые многочисленными административными регламентами. В результате в США все чаще вводят наряду с термином «бюрократическое право» термин «бюрократический рынок», обозначая таким образом особенности государственного управления конца XX века.

Система предоставления публичных услуг основывается на социологической парадигме консенсуса и социального обмена. Однако попытки найти баланс частных и публичных интересов, определить паритет частных лиц и представителей публичной администрации привели к провозглашению приоритета интересов потребителей услуг.

Управление рассматривается как функционирование системы, осуществляемое с помощью менеджера, и строится на основе сформулированного П. Друкером правила: «Каждый из работников, обслуживающих индивидуальных клиентов, должен быть «боссом»».⁸

Совершенствуются технологии публичного управления, в том числе за счет внедрения программ электронного правительства. Увлечение количественными показателями при отсутствии соответствующего законодательства в некоторых случаях приводит не к снижению, а к увеличению административных барьеров для граждан, их организаций и бизнеса. Демократическая сущность административного права в ряде стран теряется, подменяясь его технологизацией. Производительное административное право все более уводит общество в сферу потребления и потребительства. На фоне демократической эйфории конца XX в., вызванной падением диктаторских режимов, отказом от холодной войны и провозглашением прав человека общечеловеческими ценностями, потеря демократических качеств административного права сначала не казалась критической. Однако уже в конце XX в. все более отчетливым стал запрос на новую парадигму административного права.

⁸ Друкер П. Задачи менеджмента в XXI веке. М., 2002. С. 15.

В 1997 г. в документах Программы развития ООН впервые была предложена концепция хорошего управления (good governance), ориентированная на установление не количественных, а качественных показателей, таких как подотчетность, открытость, правомерность, ответственность, инклюзивность, эффективность, результативность и партисипативность⁹. Довольно быстро эта концепция получила широкое распространение и приобрела характер управленческой парадигмы.

Хорошее (эффективное) управление стало рассматриваться в качестве надежного средства решения глобальных задач обеспечения взаимодействия экономической и социальной сфер общественной жизни. Тем самым оно вышло за рамки частных управленческих задач совершенствования аппарата публичной администрации и технологий взаимодействия публичной администрации с частными лицами.

Ученые неоднозначно оценили выдвинутую концепцию, справедливо обратив внимание на аморфность ее основных понятий-принципов. Так, Мировой банк, говоря о хорошем управлении, выделяет необходимость подотчетности, реформ регулирования, расширения возможностей публичного сектора, изменение роли лидера. ООН, Еврокомиссия и ОБСЕ подчеркивают ценности демократизма и политического участия граждан в управлении. Но, видимо, эта ориентация на общие принципы, допускающая возможность неоднозначной их трактовки, и оказалась наиболее востребованной различными государствами на современном этапе.

Многие страны обратили внимание на демократический потенциал новой управленческой парадигмы и стали применять ее к административно-правовым институтам. Административное право в ряде европейских, латиноамериканских и азиатских государств начинает трактоваться как «партисипативное административное право», призванное регулировать участие граждан в публичном управлении.

⁹ См. об этом, напр.: Promoting good governance. European Social Fund thematic paper. European Commission, 2014; Писаревский Е.Л. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. 2013. № 10.

При новом ценностно-ориентированном подходе к административному праву демократичность государственного управления и эффективность считаются взаимно предполагающими и обуславливающими друг друга феноменами. Индивид рассматривается в своем гражданском качестве, а государственное управление – как средство решения насущных социальных проблем. Так, бывший Генеральный секретарь ООН Кофи Аннан рассматривал хорошее управление в качестве уникального наиболее значимого фактора борьбы с бедностью и обеспечения общественного развития.¹⁰

Новые подходы к административному праву основываются на социологической парадигме сотрудничества. Они вносят оценочные категории качественного порядка в системы публичного управления, по-новому рассматривая как объект, так и субъектов управленческих отношений.

Новые парадигмы эффективно реализуются, в частности, в государственном управлении Японии, осуществляющей политику единения (*Gemeinschaft* – от нем. – единение, содружество, единство). Критериями оценки государственного управления и административно-правового регулирующего воздействия признаются внутренняя солидарность, справедливость, отсутствие зависти, инвестиции в будущие поколения.¹¹

В Великобритании правительство Э. Блэра разработало концепцию соучастия (*stakeholding*), основанную на этике доверия и предполагающую привлечение максимально широкого круга субъектов к разработке государственной политики. Лейбористские правительства конца XX в. поддерживали идеи политических сетей, включающих государственные институты, организации, в том числе и некоммерческие, а также отдельных индивидов.¹² Новые подходы сказались на реформировании всех звеньев и подсистем публичной администрации в стране – от министерств до ведомств-

¹⁰ См.: www.unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean/html

¹¹ См.: Саханова А.Н. Новая парадигма государственного управления «Food Governance»: пример Японии как перспектива для стран СНГ // Менеджмент в России и за рубежом. 2004. № 1.

¹² См.: Лебедева Т.П., Михайлова О.В. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ. М., 2011. С. 77.

кванго и муниципального управления, а также на изменении законодательного регулирования административной юстиции.

В результате следования новой парадигме административное право стало выводиться на ценностно-этический уровень осмысления действительности. Наиболее значимы в данном случае даже не провозглашенные ценности, а сам ценностно-ориентированный подход. Новая общая парадигма административного права предоставляет возможности наполнения ее содержания специфическими для каждой страны культурно-цивилизационными требованиями. Тем самым административное право может отойти от закрепления опасной для судеб человечества тенденции к гомогенности управления, переходя к диверсифицированному многообразию, сохраняющему высокий потенциал дальнейшего развития.

Часть II
**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА**

Ястребов Олег Александрович,
*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного и финансового права
Российского университета дружбы народов*

**О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ
ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В ПРИБАЛТИЙСКИХ СТРАНАХ**

В статье рассматриваются вопросы распространения юридической конструкции юридического лица публичного права в некоторых странах Балтии. Затрагиваются особенности правового положения юридических лиц публичного права и вопросы правового режима их деятельности.

Ключевые слова: юридическое лицо публичного права, публичное учреждение, бюджетное учреждение, Литовская республика, Эстонская республика, Латвийская республика.

Актуальность и значимость проблематики формирования концепции легитимного отображения специфики создания и функционирования юридических лиц публичного права в России обусловили необходимость обращения к зарубежному правоведению, к теории и практике ряда государств постсоветского пространства, в частности, Литвы, Латвии и Эстонии.

В соответствии с Законом о публичных учреждениях Литовской республики, публичное юридическое лицо с ограниченной гражданской ответственностью, не стремящееся к получению прибыли, целью которого является удовлетворение общественных интересов в сфере просвещения, образования и науки, культуры, здравоохранения, природоохраны, развития спорта, оказания социальной или юридической помощи, а также другой общественно полезной деятельности, определено как публичное учреждение.

Публичному учреждению не разрешается направлять полученную прибыль на другие цели деятельности, нежели это определено в уставе публичного учреждения; безвозмездно передавать имущество публичного учреждения в собственность по доверен-

ности или по договору об аренде участнику публичного учреждения или связанному с ним лицу (за исключением выполнения процедур ликвидации); брать деньги в долг под проценты у участника публичного учреждения или связанного с ним лица; гарантировать выполнение обязательств других лиц.

Публичное учреждение имеет право заниматься не запрещенной законодательством хозяйственно-коммерческой деятельностью, неотъемлемо связанной с целями его деятельности. Публичное учреждение Литвы не может быть реорганизовано в закрытое акционерное общество. Тем не менее, необходимо отметить, что действующее литовское законодательство предусматривает возможность реорганизации публичного учреждения только в бюджетное учреждение или благотворительный фонд.

Значимой формой автономизации в Литовской Республике следует считать легитимное преобразование бюджетных медицинских учреждений в публичные учреждения здравоохранения. Объектом преобразований стали не только формы финансирования, но и вся система медицинской помощи, что повлекло трансформацию организационно-правового статуса медицинских организаций Литвы¹.

Здравоохранение Эстонии, равно, как и Литвы следует принципу солидарности: публично-правовая Больничная касса Эстонии организует здравоохранение, а ее задачей, также как и задачей её региональных отделений, является содействие при составлении лечебных стандартов и лечебных руководств, мотивация лечебных учреждений развивать качество услуг здравоохранения. Кроме этого, задачей больничной кассы является организация здравоохранения и выполнения внешних договоров, затрагивающих больничную кассу; участие в планировании здравоохранения; выражение мнения о связанных с больничной кассой и медицинским страхованием проектах правовых актов и внешних договоров и выработка рекомендации по связанным с медицинским страхованием вопросам².

¹ См.: Remigijus Šimašius. Nevyriausybinės organizacijos: reguliavimas Lietuvoje ir Vakarų patirtis, 1999.

² Закон о Больничной кассе Эстонии [Электронный ресурс] Режим доступа. URL: <http://www.haigekassa.ee>.

Рассматривая проблематику юридических лиц публичного права в Эстонии, следует обратить внимание на то, что на основании закона об общей части Гражданского кодекса основными публично-правовыми юридическими лицами в этой стране являются государство и местные самоуправления. Высказывалось мнение об «эволюционировании» данной доктрины из первой конституции 1920 г., и в этой связи необходимо отметить, что эстонский правовед Ярвелаид Пеэтер неоднократно констатировал влияние «чистого» права на Эстонию. На следующем уровне иерархии находятся различные учреждения основных юридических лиц публичного права, однако критерии отнесения к исследуемой категории отсутствуют. Следует также подчеркнуть, что на данном уровне иерархии публично-правовые лица создаются не на основании устава, а на основании закона. В Эстонии действует Закон о Тартуском университете³, Закон об университетах⁴ и другие законы, определяющие статус публично-правовых лиц, учреждаемых государством и муниципалитетами. Публично-правовыми юридическими лицами являются Эстонская касса безработных, созданная на основании Закона о страховании безработицы, адвокатура (на основании Закона Эстонии об адвокатуре).

Закон об устройстве государственного управления Латвии установил, что публичное лицо – это Латвийская Республика как первичное юридическое лицо публичного права и образованные публичные лица (образованное публичное лицо – это самоуправление или другое публичное лицо, созданное законом или на основании закона. Ему легитимно определена автономная компетенция, включающая также формирование и утверждение своего бюджета⁵).

Латвийское законодательство содержит дефиницию органа публичного лица, под которым понимается учреждение или должностное лицо, компетенция и право которого на реализацию правовой воли публичного лица установлены основным юридическим

³ Закон о Тартуском университете, Парламентские Ведомости N. 21, 06.03.95.

⁴ Закон об университетах, Парламентские Ведомости N. 16, 31.01.95.

⁵ Закон об устройстве государственного управления Латвии.

URL: <http://www.pravo.lv> ; <http://constitutions.ru/archives/5843> (дата обращения : 08.05.2013).

актом соответствующего публичного лица или законом, регламентирующим его деятельность.

Итак, в настоящей статье была предпринята попытка в рамках современного развития концепции публичного юридического лица достаточно кратко рассмотреть специфику данной категории в законодательстве и правовой практике прибалтийских государств постсоветского пространства.

Необходимо подчеркнуть, что при определении юридического лица публичного права в прибалтийских государствах законодатель опирается на наделение данного лица публично-властными полномочиями, в том числе регулятивного и надзорного характера.

В плане законодательного регулирования порядок образования, правовой статус и правовой режим деятельности юридических лиц публичного права, как показывает опыт правовой данных государств, должны определяться публично-правовым законодательством, что объективирует вопросы легитимизации конструкции публичного юридического лица в отечественной юриспруденции. В этом контексте подтверждается необходимость разработки закона о юридических лицах публичного права в России.

Аль-Бани Фатима Мехди Салем,
*студентка юридического факультета
Российского университета дружбы народов
email: Fatima_albani@yahoo.com*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЙЕМЕНЕ

В статье рассматривается специфика правового регулирования финансовой деятельности в Йемене. Основное внимание в работе автор акцентирует на источниках финансовой деятельности и основном финансовом доходе Йемена.

Ключевые слова и фразы: финансовая деятельность; конституция; нефть; закон о финансах; государственный доход; Президент.

В Йемене не выделяют финансовое право как отдельную отрасль права, финансовое право регулируется Конституцией Йемена 1991 года второй главой, где закрепляется, что Национальная

экономика базируется на свободе экономической деятельности, которая как отдельной личности, так и обществу в целом обеспечивает национальную независимость. Национальная экономика основывается на следующих принципах:

а). исламская социальная справедливость в экономических отношениях, которая направлена на развитие и обеспечение производства, достижение социальной интеграции и равновесия, обеспечение равных экономических возможностей и более высокого уровня жизни в обществе;

б). законная конкуренция между государственным, частным, кооперативным и смешанным экономическими секторами и реализация равного и справедливого отношения ко всем секторам;

в). защита и уважение частной собственности, которая не может быть конфискована иначе как в общественных интересах и за справедливую выплату в соответствии с законом.¹

Также в Конституции говорится, что государство поощряет иностранную торговлю и обеспечивает внутреннюю торговлю и капиталовложения с целью обслуживания национальной экономики. Государство принимает законодательство, гарантирующее защиту производителей и потребителей, способствующее производству основных предметов потребления, ограничению монополий и поощрению в соответствии с законом частных капиталовложений во все сферы социально-экономического развития.²

Следующим источником финансового права Йемена – это закон о финансах № 8 1990 г. (القانون المالي), (следует отметить, что в РФ слово «قانون» переводят как закон так и кодекс, но автор считает, что данное слово подразумевает закон, а не кодекс, так как он содержит общие положения о финансах и большинство его норм носят дефинитивный характер). В этом законе дается определения общих понятий в финансовом праве, и разделяют финансовый бюджет государства на общий бюджет, бюджет государственных экономических единиц и бюджет независимых экономических единиц, помимо этого, закрепляет механизм регулирования и кон-

¹ Конституция Йеменской Арабской Республики от 1991 года с конституционными поправками 1994, 1999 и 2001 годов.

² Там же.

троль этих бюджетов.³ Немаловажным источником являются Указы Президента Йемена о бюджете, которые издаются каждый год (финансовый год в соответствии с законом о финансах № 8 состоит из 12 месяцев начинается с января по декабрь) и определяют размер бюджета выделяемый Президентом на управленческой и экономической деятельности государства. Также в этом же законе Президент дает указ Министру Финансов издать инструкции необходимые для реализации закона о бюджете.⁴

Основной источник дохода Йемена

Экономическое благосостояние Йемена зависит от добычи и экспорта нефти, запасы которой сокращаются. Начавшаяся в конце 1980-х годов в обеих частях Йемена добыча нефти способствовала заметному улучшению экономических показателей и повышению уровня жизни населения. Нефть и газ играют исключительную роль в экономическом положении Йемена с тех пор, как эти природные ресурсы стали добываться в больших масштабах. Наиболее масштабная добыча нефти в Йемене началась в 1990-е гг. после окончания гражданской войны и начала процессов экономической стабилизации. Экономический рост составил в среднем 8,3 % в год. Однако азиатский экономический кризис 1997 г.⁵, вызвавший падение цен на нефть, и проблемы, с ним связанные, привели к тому, что в 1998 г. экономический рост составил только 4,9 %. Рост производства замедлился в 1999 г. до 3,7 %⁶. Последующее повышение цен на нефть значительно улучшило все макроэкономические показатели (доходы от нефти составили 70 % всех государственных доходов и 87% экспортируемых товаров и услуг)⁷. Нефтедобыча была главным источником налоговых доходов. Ее доля увеличилась с 25 % (1992–1994 гг.) до 76 % к 2000 г.⁸.

³ Закон «о финансах» № (8) от 1990 г.

⁴ официальный сайт министерства финансов <http://www.mof.gov.ye/>

⁵ Экономическое развитие нефтяной промышленности Йемена. Альсарори Хешам. Научный руководитель: Гусейнов А. Г. Дагестанский государственный университет, г. Махачкала.

⁶ المحددات الداخلية والخارجية للاستقرار السياسي في اليمن (1990-2010م)، ص 125

⁷ الجمهورية اليمنية وزارة التخطيط والتعاون الدولي الجهاز المركزي للإحصاء، مذكرة تفسيرية حول تقديرات الناتج المحلي الإجمالي للفترة (2009/2000م) بالأسعار الجارية والثابتة (إصدار شهر مارس 2010) ص 7

⁸ الجمهورية اليمنية وزارة التخطيط والتعاون الدولي الجهاز المركزي للإحصاء، مذكرة تفسيرية حول تقديرات الناتج المحلي الإجمالي للفترة (2009/2000م) بالأسعار الجارية والثابتة (إصدار شهر مارس 2010) ص 7

Вклад нефтяного сектора в увеличение занятости очень ограничен и не может решить проблему занятости для растущего населения Йемена. Общее количество йеменских работников в нефтяном секторе достигло в 2002 г. 18 тыс., из которых больше чем 12 тыс. были наняты Министерством нефти и минеральных ресурсов и его структурными подразделениями. Занятость йеменских работников непосредственно в нефтяных компаниях составляет приблизительно 2,8 тыс., в обслуживающих нефтяной сектор отраслях примерно – 3 тыс. Нефтяные экспортные рынки Йемена высоко сконцентрированы. Пять наибольших по величине рынков экспорта составляют 87 % всего нефтяного экспорта Йемена. Будучи новым экспортером нефти, Йемен стал источником поставок нефти для быстро растущей экономики стран Азии, в которых существует высокий уровень спроса на нефть, но столкнулся с уже установившейся международной системой поставок нефти, на которой доминирует ОПЕК.

Доказанные запасы газа в Йемене составляют приблизительно 12–17 трлн куб. футов⁹, в прошлом использовали газа для местного потребления. Так как реализация проекта экспорта природного газа сталкивается с рядом проблем, в том числе, с отсутствием гарантированных экспортных рынков, отсутствием финансовых ресурсов на строительство завода по сжижению газа и необходимых инфраструктурных проектов, а также сильной конкуренцией со стороны других стран в регионе.

В настоящее время со стороны йеменского правительства предприняты шаги по обеспечению занятости населения. Построенный в 2009 году завод по разжижению природного газа дает возможность экспортировать сжиженный газ в Корею, Китай и ряд других стран, а также предоставить рабочие места трудоспособному населению Йемена.

В последние годы активизировалась деятельность национальных и иностранных нефтяных компаний. Это позволяет создать сырьевую базу для дальнейшего развития нефтедобычи в Йемене и стабилизации уровня добычи в среднесрочной перспективе. Как показывают оценки, добыча в Йемене может достигнуть уров-

⁹ المحددات الداخلية والخارجية للاستقرار السياسي في اليمن (1990-2010م)، ص 125

ня в 500 тыс. барр./сут.¹⁰ Основной формой реализации проектов нефтедобычи в Йемене являются соглашения о разделе продукции (СРП). Особое значение для Йемена имеют вопросы, связанные с участием государственной компании в реализации проекта. Финансовый эффект от участия государственной компании подобен долевого участию в проекте другой компании. Однако в Йемене имеются некоторые особенности:

1) государственная компания не финансирует поисковые и разведочные работы и может не возмещать инвестору затраты, связанные с ними;

2) доля участия государственной компании в капитальных вложениях и эксплуатационных расходах выплачивается из продукции проекта;

3) Несмотря на возможные проблемы, связанные с участием государственной компании в реализации проекта, этот способ позволяет государству обеспечить поступление дополнительной части прибыльной продукции в случае успешной реализации проекта.

За последние пять лет изменились параметры раздела продукции и содержание отдельных статей СРП. Цель этих изменений – совершенствовать механизм раздела продукции и сделать его более привлекательным для инвесторов.

Заключение

Несмотря на то, что Йемен одна из самых богатых стран аравийского полуострова нефтью, до сих пор она не может добиться экономического развития и ее экономика зависит от финансовой помощи, которая оказывается им со стороны других государств. Для того чтобы Республика Йемена смогла достичь экономическую независимость ей необходимо увеличить источники ее доходов. благодаря выгодному место расположения РЙ, она может развивать туризм, который в свою очередь принесет немало доходов в государственный бюджет.

¹⁰ التقرير الاستراتيجي اليمني 2007 ص 97

Литература

1. Конституция Йеменской Арабской Республики от 1991 года с конституционными поправками 1994, 1999 и 2001 годов
2. Закон «О финансах» № (8) от 1990 г.
3. Указ Президента «О бюджете на 2013 г».
4. Альсарори Хешам. Экономическое развитие нефтяной промышленности Йемена. Научный руководитель: Гусейнов А. Г. Дагестанский государственный университет, г. Махачкала
5. الجمهورية اليمنية وزارة التخطيط والتعاون الدولي الجهاز المركزي للإحصاء , مذكرة تفسيرية حول تقديرات الناتج المحلي الإجمالي للفترة (2009/2000 م) بالأسعار الجارية والثابتة (إصدار شهر مارس 2010) التقرير الاستراتيجي اليمني 2007

Бурова Анна Сергеевна,

*аспирант кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
capricon05@mail.ru*

ЧАСТНОПРАКТИКУЮЩИЕ НОТАРИУСЫ КАК НАЛОГОВЫЕ АГЕНТЫ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ, ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Статья посвящена особенностям осуществления российскими частнопрактикующими нотариусами возложенных на них налоговым законодательством обязанностей налоговых агентов с учетом существующей судебной практики и анализа опыта стран латинского нотариата. В статье отражены актуальные проблемы и перспективы развития российского нотариата в данной области.

Ключевые слова и фразы: нотариус, налоги, налоговый агент, зарубежный опыт, глобализация, нотариальная форма сделок, наследование, дарение.

В соответствии с положениями налогового законодательства Российской Федерации частнопрактикующие нотариусы могут выступать в налоговых правоотношениях и в качестве самостоятельных налогоплательщиков, и в качестве налоговых агентов.

На основании п. 1 ст. 24 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ) налоговые агенты обеспечивают в соответствии с положениями налогового законодательства исчисление, удержание у налогоплательщика и перечислению налогов в соответствующий бюджет или внебюджетные фонды.

Налоговые агенты имеют те же права, что и налогоплательщики, в том числе в отношении обеспечения и защиты их прав.

Обязанности нотариусов, занимающихся частной практикой, как налоговых агентов, определены статьей 24 НК РФ, главами 23 и 24 НК РФ.

Согласно указанным положениям, они обязаны правильно и своевременно исчислять, удерживать из денежных средств, выплачиваемых налогоплательщикам, и перечислять налоги в бюджетную систему страны; вести учет начисленных и выплаченных налогоплательщикам доходов, исчисленных, удержанных и перечисленных в бюджетную систему Российской Федерации налогов, в том числе по каждому налогоплательщику персонально. Кроме того, частнопрактикующие нотариусы обязаны вести по установленной форме учет доходов, фактически выплаченных и полученных от них физическими лицами в налоговом периоде, а также предоставлять в налоговый орган по месту своего учета сведения о начисленных, удержанных и перечисленных налогах по доходам физических лиц истекшего налогового периода, ежегодно не позднее 1 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом. Также по заявлениям физических лиц частные нотариусы обязаны выдавать им справки о полученных доходах и удержанных налогах по установленной форме.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей как налогового агента, частнопрактикующий нотариус несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Так, на сегодняшний день согласно вышеуказанным установлениям налогового законодательства, нотариус, осуществляющий выплаты физическим лицам является налоговым агентом по НДФЛ и страхователем по взносам, и обязан подавать в налоговый орган сведения о доходах физических лиц (работников) по форме 2-НДФЛ, расчеты по начисленным и уплаченным страховым взносам, а также документы индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования.

По отношению к лицу, исполняющему обязанности нотариуса, частнопрактикующий нотариус также является налоговым агентом и обязан исчислять и удерживать с такого лица, а также

уплачивать в соответствующий бюджет, сумму налога в соответствии со статьями 224, 243 НК РФ.

Помимо указанных выше обязанностей, частнопрактикующие нотариусы обязаны на основании п. 6 статьи 85 НК РФ сообщать в налоговые органы сведения о выдаче свидетельств о праве на наследство и о нотариальном удостоверении договоров дарения по месту своего нахождения, месту жительства не позднее пяти дней со дня соответствующего нотариального удостоверения. При этом информация об удостоверении договоров дарения должна содержать сведения о степени родства между дарителем и одаряемым.

Однако обязанности, вытекающие из п.6 статьи 85 НК РФ неоднократно оспаривались нотариусами в судебном порядке.

Дело в том, что первоначальной целью предоставления указанных сведений являлось исчисление налога согласно ст. 5 ФЗ от 12 декабря 1991 года № 2020-1 «О налоге с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»¹. Указанный закон был отменен с 1 января 2006 года², как и утратила силу ч. 4 ст. 16 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате³ (далее – Основы о нотариате), предусматривающая обязанность нотариуса предоставлять в налоговый орган сведения, необходимые для исчисления налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения (единственное исключение из общего правила о тайне совершения нотариальных действий). Иной обязанности сообщения нотариусом какой-либо информации в налоговый орган о совершенных им нотариальных действиях Основы о нотариате не предусмотрено.

Вместе с тем в соответствии с частью 2 статьи 5 Основ о нотариате нотариусу при исполнении служебных обязанностей запрещается разглашать сведения, ставшие ему известными в свя-

¹ Российская газета от 13 марта 1992 года, № 59.

² Федеральный закон от 01 июля 2005 года № 78-ФЗ «О признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с отменой налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения»// СЗ РФ от 04 июля 2005 года, № 27, ст. 2717.

³ Утверждены ВС РФ 11 февраля 1993 года № 4462-1 // Российская газета от 13 марта 1993 года, № 49.

зи с совершением нотариальных действий. При этом справки о совершенных нотариальных действиях выдаются только по требованию суда, прокуратуры, органов следствия в связи с находящимися в их производстве уголовными или гражданскими делами, а также арбитражного суда, в связи с находящимися в его разрешении спорами.

Следовательно, как отметил Верх-Исетский районный суд г. Екатеринбурга в своем решении от 23 июня 2006 года⁴, предоставление какой-либо информации в налоговые органы о совершении нотариальных действий противоречит нормам статьи 5 Основ о нотариате и является нарушением тайны совершения нотариальных действий.

Кроме того, как следует из названия статьи 85 НК РФ в обязанности органов, учреждений, организаций и должностных лиц входит сообщение в налоговые органы сведений, связанных с учетом налогоплательщиков, сведения же о нотариальных действиях, связанные с переходом имущества в порядке наследования или дарения к таковым не относятся, поскольку не связаны с учетом налогоплательщиков по исчислениям отмененного налога с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения.

Несколько иную позицию по данному вопросу заняла судебная коллегия по гражданским делам Свердловского областного суда. Так, в своем определении от 19 августа 2008 года Свердловский областной суд отметил, что поскольку на основании п. 18, 18.1 ст. 217 НК РФ не подлежат налогообложению (освобождаются от налогообложения) доходы физических лиц, получаемые от физических лиц в порядке наследования и в порядке дарения, в случае, если даритель и одаряемый являются членами семьи (или) близкими родственниками в соответствии с Семейным кодексом РФ, то сведения о выдаче свидетельств о праве на наследство и об удостоверении договоров дарения между членами семьи и близкими родственниками не связаны с учетом налогоплательщиков⁵.

⁴ Юшкова Е.Ю. Судебная практика по нотариату. Российское право: образование, практика, наука. 2009. № 10. С. 48.

⁵ Судебная практика по вопросам нотариальной деятельности (2004-2009): сборник / сост. Е.Ю. Юшкова. 3-е изд. М.: Инфотропик Медиа, 2011. С. 153-156.

Однако, для реализации п. 6 ст. 85 НК РФ государственными органами были созданы все условия. Так, во исполнение п. 10 ст. 85 НК РФ о представлении сведений о выдаче свидетельств о праве на наследство и о нотариальном удостоверении договоров дарения по формам, утвержденным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов, совместным Приказом Министерства финансов РФ и Федеральной налоговой службой РФ⁶ были разработаны и утверждены форма ПН «Сведения о выдаче свидетельств о праве на наследство» и форма Д «Сведения о нотариальном удостоверении договора дарения».

Поэтому, несмотря на вынесенные решения федеральных судов, данный вопрос до конца не урегулирован, а налоговые органы продолжают обязывать нотариусов предоставлять сведения о стоимости имущества и при их непредставлении привлекать нотариусов к налоговой ответственности за совершение налогового правонарушения.

Если обратиться к зарубежному опыту, то в первую очередь представляется полезным изучение нотариальной практики стран Европы, поскольку после принятия Основ о нотариате и утверждения системы небюджетного нотариата, Российская Федерация присоединилась к странам, признавшим в основных чертах систему латинского нотариата.

Публично-правовая природа нотариальных функций в странах латинского нотариата дает основания для признания нотариусов данных стран в той или иной степени «сборщиками налогов» (налоговыми агентами) по обеспечению взимания в государственную казну налогов и иных обязательных платежей, связанных с конкретным нотариальным действием. Неисполнение указанной обязанности нотариусом влечет имущественную ответственность.

⁶ Приказ Министерства финансов РФ и Федеральной налоговой службой РФ от 17 сентября 2007 года № ММ-3-09/536 «Об утверждении форм сведений, предусмотренных статьей 85 Налогового кодекса Российской Федерации», вступивший в силу в соответствии с Письмом ФНС РФ от 20 декабря 2007 года № СК-6-09/991, зарегистрированный в Минюсте России 19 октября 2007 года.

Так, например, во Франции нотариус полностью берет на себя все заботы клиента по сделке об отчуждении имущества⁷. Французский нотариус не только обладает исключительной компетенцией на удостоверение сделок, связанных с недвижимостью, но и проверяет платежеспособность покупателя по сделке, который перечисляет сумму, подлежащую уплате продавцу, в депозит нотариуса⁸. Выступая налоговым агентом, нотариус самостоятельно исчисляет и перечисляет в государственную казну установленные налоговые платежи и сборы. В частности, подлежат взиманию регистрационные сборы, марки государственной пошлины, налог на опубликование сведений о совершенной сделке, налог на переход имущества, НДС⁹.

В Австрии нотариусы или адвокаты помогают сторонам в составлении проекта сделки, покупная цена сделки обычно размещается на их депозитарных счетах для передачи депозита продавцу после выполнения всех условий для регистрации сделки. В зависимости от того, кто взял на себя все формальности по обеспечению подготовки и совершения сделки, нотариус или адвокат выступает налоговым агентом по исчислению и перечислению в государственную казну земельного налога по сделке¹⁰.

В Германии работа нотариуса сводится к разработке соответствующего акта и его последующему удостоверению, однако в обязанности нотариуса, как налогового агента, входит исчисление

⁷ Ярков В.В., Медведев И.Г., Трушников С.С. Методика и практика формирования нотариальных тарифов в странах Латинского нотариата на примере Франции и Германии // Нотариальный вестник, 2004. № 11. С. 3.

⁸ Данные о вкладе французских нотариусов в экономику Франции // Нотариальное право, 2012. № 6. С. 47.

⁹ Ярков В.В., Медведев И.Г., Трушников С.С. Методика и практика формирования нотариальных тарифов в странах Латинского нотариата на примере Франции и Германии // Нотариальный вестник. 2004. № 11. С. 14–15.

¹⁰ Christoph U. Schmid. Study of Centre of European Law and Politics (ZERP) University of Bremen. COMP/2006/D3/003. Conveyancing Services Market. Country Fiches. December 2007. URL: http://ec.europa.eu/competition/sectors/professional_services/studies/csm_study_fiches.pdf

и перечисление в федеральный бюджет НДС, включенного в нотариальный тариф по нотариальному действию¹¹.

В Италии нотариус является ключевой фигурой в государственной системе оформления и регистрации прав на недвижимость, одновременно являясь налоговым агентом для своих клиентов¹².

Похожий механизм в настоящее время действует и в Украине. Так, украинский нотариус является налоговым агентом при начислении доходов, полученных физическими лицами от операций, связанных с куплей-продажей и меной объектов недвижимости, некоторых случаях и движимого имущества¹³. Нотариус, удостоверяющий соответствующий договор, также предоставляет сторонам сделки услуги по осуществлению расчетов через депозит нотариуса¹⁴.

Вышеперечисленные механизмы давно и успешно используются в мировой практике для решения таких глобальных проблем, как борьба с коррупцией, отмыванием денег и уклонением от уплаты налогов, путем избежания при совершении сделок с недвижимостью оборота наличных денежных средств и существенного занижения продажной цены, а значит, способствуют своевременному и полному взысканию в бюджет соответствующих налоговых платежей.

В настоящее время согласно российскому налоговому законодательству Росреестр, выступающий налоговым агентом, представляет сведения в соответствующий налоговый орган в течение 10 дней со дня проведения государственной регистрации.

¹¹ Ярков В.В., Медведев И.Г., Трушников С.С. Методика и практика формирования нотариальных тарифов в странах Латинского нотариата на примере Франции и Германии // Нотариальный вестник. 2004. № 11. С. 2, 23, 31.

¹² Нотариусы России и Италии в гражданском обороте. Обзор российско-итальянского научно-практического семинара по актуальным вопросам участия нотариусов в гражданском обороте недвижимости, в корпоративных отношениях, в оформлении наследственных прав. URL: <http://www.notariat.ru/news/notariat/6906/>

¹³ Налогообложение частных нотариусов // Школа бухгалтера. 2006. № 19. URL: <http://dtk.com.ua/show/3cid11638.html>

¹⁴ Чефранова Е.А. Реформа гражданского законодательства и обеспечение законности и прозрачности оборота недвижимости // Нотариальный вестник, 2013. № 5. URL: <http://www.notariat.ru/publ/zhurnal-notarialnyj-vestnik/archive/6923/6932/>

Гражданин-налогоплательщик подает налоговую декларацию не позднее 30 апреля года, следующего за истекшим налоговым периодом (ст. 229 НК РФ), и сумма налога подлежит уплате по месту жительства налогоплательщика в срок не позднее 15 июля года, следующего за истекшим налоговым периодом (п. 4 ст. 228 НК РФ). То есть, налог на доходы, полученные от продажи недвижимости, фактически может быть уплачен продавцом только в следующем за годом заключения сделки году. Если же налогоплательщик сменит место жительства и своевременно не подаст декларацию, то это дополнительно затруднит его розыск налоговыми органами.

В свою очередь наделение российского нотариуса более широкими полномочиями по обеспечению совершения сделок с имуществом способно значительно улучшить администрирование налога на доходы физических лиц, полученные от продажи недвижимого имущества, увеличить поступления в бюджет за счет повышения собираемости налога, ускорить процедуру взимания налога, поскольку сумма налога будет рассчитана и перечислена нотариусом в бюджет сразу же после совершения сделки. Также, осуществление расчетов между сторонами сделок с недвижимостью через депозит нотариуса способно стать действенным механизмом ограничения наличного оборота денежных средств, стимулируя стороны к указанию в договоре подлинной цены продажи¹⁵. Прозрачность нотариальных действий благодаря публично-правовому статусу нотариуса служит препятствием к уклонению от уплаты налогов с имущества, являющегося предметом нотариального акта.

Однако, эффективное действие указанных механизмов связано, в первую очередь, с законодательным закреплением обязательной нотариальной формы сделок с недвижимостью, чего пока не наблюдается в Российской Федерации.

Вступление в силу с 1 марта 2013 года Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Феде-

¹⁵ Чефранова Е.А. Реформа гражданского законодательства и обеспечение законности и прозрачности оборота недвижимости // Нотариальный вестник, 2013. № 5. URL: <http://www.notariat.ru/publ/zhurnal-notarialnyj-vestnik/archive/6923/6932/>

рации»¹⁶ в рамках продолжающейся реформы гражданского законодательства не повлияло на существование простой письменной формы сделок наряду с нотариальной формой.

При этом возложение на нотариусов новых обязанностей должно сопровождаться соблюдением следующих условий: учетом особенностей процедур нотариального делопроизводства, в том числе необходимости соблюдения тайны нотариальных действий, строгой регламентацией порядка осуществления таких обязанностей на уровне федерального законодательства, а также разработкой механизма финансового обеспечения выполнения нотариусами подобного рода обязанностей.

Таким образом, в свете повышения прозрачности сделок, уменьшения оборота наличности, улучшения администрирования налогов в рамках борьбы с уклонением от их уплаты, России следовало бы обратить внимание на опыт своих зарубежных коллег.

Волков Александр Михайлович,
Заслуженный работник высшей школы РФ,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов,
valexw@mail.ru

ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ В РОССИИ¹

Статья раскрывает содержание понятия «публичное администрирование» и различные подходы к нему российских и зарубежных авторов. Основное внимание в работе автор акцентирует на проблемах становления и развития публичного администрирования недропользования в России.

Ключевые слова и фразы: публичное администрирование; глобализация права; недропользование; государственное управление; нефтегазовые месторождения; глобализация; природные ресурсы; экологические проблемы; устойчивое развитие.

¹⁶ СЗ РФ от 31 декабря 2012 года. № 53 (ч. 1). Ст. 7627.

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 13-03-00544.

Администрирование само по себе является управленческой деятельностью, так как латинское слово «administratio» означает «служение», «помощь», «управление». Публичное администрирование можно определять как урегулированную нормами права деятельность уполномоченных органов и организаций, обеспечивающих исполнение закона, обладающих публичными полномочиями и действующих в публичных интересах, направленную на реализацию эффективной публичной политики².

Рассмотрение вопросов публичного администрирования необходимо начать с раскрытия содержания системы его правового регулирования. Элементами организационной системы осуществления функций, обеспечивающих процесс управления недропользованием, является публичная администрация и публичное администрирование, а именно: публичные субъекты регулирования; их деятельность, правовой статус, проблемы взаимодействия между ними, функции, процедуры и формы такого регулирования.

Публичная администрация определяется как «организация и деятельность органов и учреждений, подчиненных политической власти, обеспечивающих исполнение закона, действующих в публичных интересах и наделенных прерогативами публичной власти». Административное право устанавливает границы деятельности публичной администрации и определяет формы контроля над ней. Органы и учреждения публичной администрации признаются обязательными субъектами административно-правовых отношений³.

О.А. Ястребов отмечает, что «теоретическая конструкция публичного субъекта не является каким-то абсолютно новым понятием для отечественного административного права»⁴. Досоветская административно-правовая литература использовала ее⁵. Два

² Волков А.М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. – М.: 2012. № 12. – С.19.

³ Административное право зарубежных стран: учебник / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Шатиной – М.: Спарк, 2003. С. 32.

⁴ Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории – М.: Наука, 2010. С. 38; Ястребов О.А. Публичный субъект и частный субъект административного права // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 01. С. 175-176.

⁵ Корф С.А. Административная юстиция в России. Т. 2. Кн. 2, 3. СПб., 1910.

вида участников – публичные и частные – представлены в публично-правовом отношении. Первые выражают публичный интерес, выполняют публичные функции и наделены властными полномочиями для их осуществления. В отличие от них частные субъекты (физического лица, либо организации) представляют частный интерес⁶. Основным критерием деления субъектов административного права на публичные (публичные органы и должностные лица) и частные (частные лица) является такой критерий как наличие (или отсутствие) полномочий публичной власти. В российской литературе неоднократно ставился вопрос об определении более широких категорий «орган публичной власти» и «публичный орган»⁷. Орган публичной власти трактуется как любая организация, действующая от лица соответствующих публично-правовых образований (РФ, субъекты РФ, муниципальные образования) и наделенная соответствующими властными полномочиями. Публичный же орган рассматривается как общая категория: помимо органов публичной власти, к ним относятся и частные субъекты, выполняющие отдельные публичные функции. Такая точка зрения характерна также для Франции, где публичный орган рассматривается как организация, созданная для удовлетворения публичных интересов и осуществления функций публичной службы. Таким образом, публичные функции могут выполнять государственные органы, органы местного самоуправления и публичные учреждения административного и коммерческого типа⁸.

Следовательно, публичный орган можно рассматривать как организацию, реализующую в соответствии с законом публичную функцию и публичный интерес, в том числе путем осуществления административно-публичной деятельности. В этом случае понятие «публичный орган» – синоним понятий «публичный субъект ад-

⁶ Волков А.М. Административное право: учебник / Волков А.М., Дугенец А.С. / М.: ИД «Форум»: ИНФРА-М. 2012. – 288 с.; Волков А.М., Волков А.А. Юридические лица публичного права в Концепции развития законодательства о юридических лицах // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. 2010. №1. С. 31–39.

⁷ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М., РУДН, 2005. С. 324–327; Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М., РУДН, 2009. С. 321–325.

⁸ Волков А.М., Лютягина Е.А. Государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды во Франции // Вестник РУДН. Серия. Юридические науки. 2011. № 1. С. 90–98.

министративного права», «административный орган» «орган публичного администрирования».

Предметом анализа при рассмотрении вопроса о системе публичного администрирования недропользования (с точки зрения деятельности органов управления, т.е. публичных субъектов) являются правовые формы и виды их деятельности. Цели публичного администрирования определяются различно и зависят от типа правовой системы (семьи). Основной целью такого администрирования является защита интересов частных лиц от произвола со стороны публичной администрации⁹. Другая, не менее важная цель заключается в обеспечении деятельности самой публичной администрации, т.е. публичном администрировании, а также в участии общества на стадии принятия административных решений. Она достигается при определении принципов построения и деятельности администрации, создании системы и эффективно действующей структуры органов власти, и, в основном, преследуется в странах континентальной правовой семьи¹⁰.

Формы и способы проявления деятельности публичных органов дифференцируются в зависимости от сферы управления, места органа, осуществляющего полномочия, и реализуются применительно к конкретному предмету и объему их деятельности. Одной из проблем в исследовании путей организации публичного администрирования является изучение соотношения функций, компетенции и структуры субъектов публичного администрирования. Поиск решения этой проблемы проводится в двух направлениях: посредством выяснения и эффективного закрепления, необходимых для данной управленческой ситуации функций управления; путем изучения вопросов рационализации структуры, системы и отдельных публичных органов в зависимости от диалектики развития функций.

Государство, при осуществлении своих функций, выступает как особый и весьма сложный социальный механизм, действующий в определенных организационных формах и опирающийся

⁹ Волков А.М. Реализация и защита публичных прав частных лиц в недропользовании: монография. Душанбе: Издательство «Эр-Граф», 2013. 210 с.

¹⁰ Волков А.М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий / Волков А.М. // Административное право и процесс. М.: 2012. № 12. С. 14-19.

ся на определенные методы осуществления власти. Публичная администрация как система самостоятельных субъектов правового регулирования недропользования обладает полномочиями по осуществлению властных функций исполнительной ветви власти¹¹.

В систему органов исполнительной власти в сфере недропользования входят: президент, его аппарат (в некоторых государствах), правительство, аппарат правительства, министерства, ведомства и другие публичные органы.

Централизованную публичную администрацию России составляют органы, работающие непосредственно под руководством Президента РФ и Правительства РФ. Ее деятельность нацелена на обеспечение политического единства и стабильности государственного управления. При этом важнейшими звеньями централизованной администрации являются аппарат Президента РФ и аппарат Правительства РФ, министерства и ведомства¹².

Правительство РФ, являясь коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в России, также выполняет государственно-политические задачи, осуществляя общее руководство. Порядок его деятельности определяется Федеральным конституционным законом¹³. Для обеспечения его деятельности и организации контроля над выполнением органами исполнительной власти решений, принятых Правительством РФ, образуется его аппарат¹⁴.

¹¹ Волков А.М. Публичное управление недропользованием в Российской Федерации (современный период) // Правовая инициатива. 2013. № 7. (Электронный журнал) URL: <http://49e.ru/ru/2013/7/15>.

¹² Волков А.М. К вопросу о месте и роли Администрации Президента РФ / Волков А.М., Лютягина Е.А. // Административное право и процесс. – М.: 2012. №3. С. 34-39; Волков А.М., Лютягина Е.А. Аппарат Правительства Российской Федерации как орган публичной администрации // Административное право и процесс. М.: 2011. № 8. С. 19-22.

¹³ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 22.12.1997. N 51. Ст. 5712.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 01.06.2004 N 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 07.06.2004. N 23. Ст. 2313; Распоряжение Правительства РФ от 26.04.2004 N 520-р (ред. от 03.02.2010) «Об утверждении структуры Аппарата Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 03.05.2004. N 18. Ст. 1780.

Сравнительный анализ правового положения органов публичной администрации зарубежных государств и России, а также видов и форм их деятельности позволит наметить пути совершенствования публичного администрирования недропользованием.

Новое столетие называется веком глобализации, поскольку сегодня человек стал ассоциировать себя со всем человечеством перед лицом многочисленных угроз глобального характера, перед необходимостью решать сложнейшие задачи выживания, экологических катастроф, нехватки природных ресурсов, освоения космоса и т. д., где требуются объединение усилий и ресурсов всего мирового сообщества, слаженность действий и взаимопонимание.

Для решения указанных задач необходимо, с одной стороны, кардинально изменить существующие социальные системы, а с другой, заложить фундамент новой общепланетарной структуры общества, отвечающей потребностям всего человечества. Данный процесс уже активно идет как на глобальном уровне, так и на региональных. Нарботки ученых и формируют новое направление в науке – глобалистику¹⁵. В России исследованию глобализации долгое время не уделялось должного внимания. Вместе с тем следует отметить, что в последнее время в отдельных сферах научных исследований активизировалась работа по данному направлению¹⁶, но ее результаты явно несопоставимы с исследованиями зарубежных ученых.

Процессы глобализации затрагивают все сферы человеческой деятельности, подвержены им и правовые системы национальных государств. Уже стало очевидным, что право стандарти-

¹⁵ Богатырёв В. В. Глобализация права: автореф. дис. ... д.ю.н. 12.00.01. 2012. С. 3.

¹⁶ Зеленцов А.Б. Новое административное право: юридическая природа и проблемы концептуального обоснования // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. Материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию д.ю.н, проф. А.Б. Зеленцова / отв. ред. А.М. Волков – М.: РУДН, 2011. С.12-26; Волков А.М. Публичное управление природопользованием и охраной окружающей среды в странах ЕС. Вопросы глобализации // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. Материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию д.ю.н, проф. А.Б. Зеленцова / отв. ред. А.М. Волков – М.: РУДН, 2011. – С.320-347; Мамедов А.А. Глобализация и административное право // Административное право и процесс. М., 2012. № 7. С. 17-21.

зируется и унифицируется в рамках планеты Земля. Как за рубежом, так и в России при поиске решений проблем глобализации права ученые активно опираются на богатое общемировое духовное наследие, полученное от прошлых поколений всего человечества, и при этом используют наработанный собственный национально-правовой опыт.

Глобализация способствует постепенному преобразованию мирового пространства в единую политическую и экономическую зону, с беспрепятственным перемещением товаров, услуг и капитала. Результатом всемирной глобализации является образование единого международного правового, экономического и культурного поля.

Встают очень сложные вопросы: постоянного суверенитета над природными ресурсами, право на развитие; роль коренных народов в управлении ресурсами. Общими основополагающими принципами и подходами к управлению природными ресурсами являются такие как устойчивое использование; принцип предосторожности, принцип общей, но дифференцированной ответственности и экосистемного подхода, нормативный подход и т.д.¹⁷

В заключение необходимо также отметить, что осуществление управления на наднациональном уровне (т.е. глобального публичного администрирования) позволяет говорить о формировании наднационального управленческого права. И это реальность сегодняшнего дня, как бы мы этого не хотели. Она отражает процессы становления и развития такого управления. При этом такое наднациональное управление осуществляется в государствах ЕС совместно с управлением национальным¹⁸.

В России также эти процессы необходимо учитывать, особенно в области недропользования. Особое место занимают вопросы глобализации и динамика развития правовых механизмов российского публичного администрирования природопользования

¹⁷ Elena Merino Blanco, Jona Razzaque. Globalisation and Natural Resources Law: Challenges, Key Issues and Perspectives. Edward Elgar Publishing, 2011 С. 417.

¹⁸ Волков А.М. Публичное управление природопользованием и охраной окружающей среды в странах ЕС. Вопросы глобализации // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом. Материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной 60-летию д.ю.н, проф. А.Б. Зеленцова / отв. ред. А.М. Волков М.: РУДН, 2011. С. 320-347.

ем (в частности, недропользования на континентальном шельфе при разведке и разработки нефтегазовых месторождений, их транспортировки)¹⁹.

**Горохов Антон Вячеславович,
Муравья Алексей Сергеевич,
Пономарева Ольга Сергеевна**

*Магистры кафедры гражданского и трудового права
Российского университета дружбы народов
Rovena40890@yandex.ru*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И СПОСОБЫ ИХ РЕШЕНИЯ

Статья раскрывает данные о градации уровня заработной платы населения в мире и ее влиянии на трудовую миграцию. Основное внимание в работе авторы акцентируют на причинах возникновения трудовой миграции и на эффективных инструментах ее регулирования.

Ключевые слова и фразы: зарплата; трудовая миграция; миграционная политика; нелегальная миграция.

В докладе «Положить конец принудительному труду» (2001) МОТ указано, что во все времена отношения зависимости и подчинения, в том числе и трудовые отношения, были основаны на неравенстве. Однако с течением времени, неравенство всё больше осознаётся в глобальных масштабах, вследствие чего ему уделяется всё больше внимания, как на национальном, так и на международном уровне.

В частности, велика мировая градация уровня заработной платы населения. Даже по средним показателям, среднемесячная зарплата на территории стран бывшего СССР различается более чем в 10 раз. Статистика приводит следующие цифры: в России средняя ежемесячная заработная плата составляет 147 долларов США, в Украине – 61, в Киргизии – 31, а в Таджикистане – 13.

¹⁹ Волков А.М. Динамика развития правовых механизмов публичного администрирования природопользованием // Правовая инициатива №8, 2013. (Электронный журнал) URL:<http://49e.ru/ru/2013/8/15>.

Таким образом, можно увидеть, что разница как в уровне заработной платы работников, так и в экономике разных стран, в целом приводит к тому, что в более развитых странах рождается спрос на работников, готовых работать за более низкую зарплату, чем граждане этой страны, а в развивающихся странах появляется предложение, так как в этих странах многие работники хотят получать зарплату больше, чем предлагают их национальные работодатели. То есть, чем выше разница в уровне зарплат двух стран, тем более будет выражена трудовая миграция между ними.

По большому счёту миграция на данном этапе развивается крайне быстро. Особенно это касается нелегальной миграции. Процесс глобализации приводит к уменьшению роли государства как сильного субъекта, способного контролировать перемещение людей¹. Таким образом, можно говорить о том, что более эффективным средством регулирования миграции является международное право. Но достаточно эффективным инструмента регулирования, позволявшего регулировать перемещение людей и отслеживать нелегальных трудовых мигрантов, пока что не выработано.

По большей части неэффективность миграционной политики, по отношению к данной проблеме, объясняется плохой координацией действий и невозможностью определения экономической потребности в мигрантах государствами. Нельзя говорить о том, что трудовая миграция плоха сама по себе, скорее, наоборот, для экономики обоих государств, между которыми мигрант перемещается, это полезно. Однако проблемы возникают именно с нелегальной миграцией. Нелегальная миграция, как было сказано выше, вызывается тем, что страны не могут подобающе согласовать свои действия, а мигранты из-за этого не могут легко получить рабочие места легальным путем. Надо признать, что довольно часто у них просто нет выбора. Да и работодатели, принимающие мигрантов, как правило, не заинтересованы в легализации их трудоустройства.

Кроме того, из-за сложности получения рабочих мест, процветает бизнес по оказанию услуг нелегальным мигрантам: по-

¹ Тюрюканова Е. Трудовая миграция в России // Отечественные записки Выпуск журнала № 4 (19) 2004. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/4/trudovaya-migraciya-v-rossii>.

мощь в переезде через границу, помощь в трудоустройстве и т.д. В целом, запутанный правовой режим всегда способствует развитию нелегальных операций по осуществлению того, что трудно, а иногда и невозможно, достичь легальным путем, и это касается не только миграции, но и вообще любых возможных правоотношений.

Одним из сильных толчков к процветанию трудовой миграции, в последнее время, стал глобальный экономический кризис – многие люди потеряли работу, зарплаты были снижены или вообще не выплачивались. Это подтолкнуло многих к миграции в поисках лучшей жизни и попытках обеспечить семью².

В целом трудовая миграция в последнее время всё чаще обсуждается с ракурса прав человека. Тут же становится видна и другая проблема – очень многие государства, по различным причинам, оказываются не готовы соблюдать права мигрантов на своей территории и не хотят нести за это ответственность.

В качестве примера можно взять Конвенцию ООН 1990 года «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей». Это довольно прогрессивный акт, который должен был вступить в силу после набора как минимум 20 ратификаций. Данную конвенцию ратифицировали 20 стран только к 2003 году, то есть понадобилось более 12 лет, чтобы менее 10 % стран мира были готовы защищать на своей территории права мигрантов.

Также можно рассмотреть Конвенцию N 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» – с 1975 года её ратифицировали только 23 страны³. Лучше всего, пожалуй, обстоят дела с Конвенцией N 97 Международной организации труда «О трудящихся-мигрантах (пересмот-

² Фирсов И.В. Международная трудовая миграция и ее влияние на обеспечение экономической безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2012. N 1. С. 26–32.

³ Статус Конвенции N 143 Международной организации труда "О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения" (Женева, 24 июня 1975 года) (по состоянию на 19.09.2013).

ренная в 1949 году)» – её ратифицировало 49 стран⁴, однако это тоже всего лишь четверть стран мира, да и конвенция старше отмеченных выше.

Как уже отмечалось выше основные факторы миграции – большая разница в уровне заработной платы, а также уровень безработицы в родной стране мигранта. Ещё один фактор, способствующий миграции – общий уровень жизни на родине и отношение к национальному правительству. Также многие мигранты, особенно те, что работают в другой стране длительное время, уже успели перевезти в эту страну свою семью, и рассматривают данную страну как место постоянного проживания.

По статистическим опросам трудовых мигрантов, проживающих в России, значительная часть считает, что их материальное положение сильно улучшилось по сравнению с тем, что было раньше, и заработок позволяет им обеспечить всю свою семью.

Далее предполагается рассмотреть правовое регулирование миграции в Российской Федерации и политику государства по данному вопросу.

По общему правилу работу в России иностранный гражданин может получить, если имеет рабочую визу. Также он должен встать на учёт в органах ФМС и получить разрешение на работу, однако для почти всех стран СНГ виза не требуется – они получают разрешение на работу сроком в 90 дней, и этот срок может быть продлён до года при предъявлении трудового договора в миграционную службу. Однако выдача разрешений на работу происходит согласно установленным квотам, которые распределяются по субъектам РФ, что также может привести к нелегальной миграции при невозможности получить разрешение на работу из-за превышения квоты.

Одной из проблем является набор документов, который необходимо предоставить для получения разрешения на работу. Такой набор документов стандартен и не предъявляет высоких требований. Но, учитывая скорость работы учреждений в России и их загруженность, к примеру, необходимые медицинские справки

⁴ Статус Конвенции N 97 Международной организации труда "О трудящихся-мигрантах (пересмотренной в 1949 году)" (Женева, 1 июля 1949 года) (по состоянию на 19.09.2013).

можно получать не один месяц. При этом законом установлено, что, если все необходимые документы не предоставлены в тридцатидневный срок, разрешение на работу аннулируется⁵.

Учитывая то, что работнику необходимо пройти как минимум 4 медицинских учреждения с постоянными очередями (не учитывая прочие документы, которые также необходимо собрать), 30 дней – не такой уж большой срок. Тем более, что, если посмотреть, к примеру, на такой большой город как Москва, можно заметить, что все учреждения, в которые мигранту необходимо ездить за данными справками, разбросаны по всему городу, а некоторые из них являются единственными в своём роде, что так же не упрощает ситуацию.⁶ В иных же субъектах Российской Федерации эти учреждения могут быть разбросаны на многие километры друг от друга. В таком случае у мигранта, который приехал в Россию, просто не хватит денег на то, чтобы их всех объездить.

Ситуация ухудшается в связи с усложнением процедуры – на государственном уровне вводят обязательный экзамен по русскому языку. Этим государство только больше отталкивает мигрантов от легализации трудовой миграции, и не только мигрантов, имеющих проблемы с русским языком, так как усложняется процедура сбора документов в целом. Однако такую политику нельзя признать и неправильной – в последнее время мигранты, приезжающие в Россию всё хуже знают русский язык, что создаёт сложности не только для них самих, но и российскому обществу в целом.

Для решения проблемы теневой миграции, исследователями предлагаются различные правовые инструменты, как на нацио-

⁵ Приказ ФМС РФ N 1, Минздравсоцразвития РФ N 4, Минтранса РФ N 1, Госкомрыболовства РФ N 2 от 11.01.2008 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства».

⁶ Родионов С. Личный опыт: Как иностранцу получить разрешение на работу. URL: <http://www.the-village.ru/village/city/city/125333-rabota-inostrantsy>.

нальном, так и на международном уровне. Эти инструменты, в основном, касаются прав человека и социального обеспечения мигрантов на более близком уровне к гражданам России, чем это делается сейчас⁷. Так, например, предлагается обеспечивать долгосрочных мигрантов пособиями по безработице, а также возможностью получить профессиональное обучение, либо переобучение. Но делать это необходимо с осторожностью, так как возможны и злоупотребления со стороны мигрантов. Предлагается также организовать предварительное обучение языку и общую подготовку мигранта, однако сделать это в текущих условиях крайне трудно, так как необходимо согласовать проведение этой деятельности между странами, но ни одна из стран, на текущий момент, не готова к такому сотрудничеству в области трудовой миграции.

Также существует необходимость решения вопроса о противодействии дискриминации мигрантов при найме на работу и во время работы, а кроме того, в необходимо проведение мер по снижению уровня ненависти к мигрантам (многие россияне, по опросам, выступают за сокращение притока мигрантов). Данная проблема, предположительно, в большей степени решается благодаря отмеченной выше предварительной подготовке, а также иными способами, которые помогут мигранту социализироваться. Также необходимо позволить мигрантам повышать свою квалификацию в принимающей стране на базе учебных заведений. Самой же важной причиной, по-видимому, является незнание языка принимающей стороны. Это лишь усугубляет многие иные проблемы⁸. Решение данной проблемы не до конца разработано, так как основной трудностью здесь выступает то, что мигранты, как правило, собираются в национальные группы и общаются, соответственно, только на национальном языке, что вредит даже тем из них, кто знает язык принимающей страны.

⁷ Тюрюканова Е.В., Флоринская Ю.Ф., Ажгихина Н.И. Статья Стратегия социальной интеграции трудящихся мигрантов. URL: http://www.ruj.ru/_projects/the-strategy-of-social-integration-of-migrant-workers-.php.

⁸ Болдырев С.И. Совершенствование регулирования деятельности негосударственного сектора сферы услуг в области занятости населения и трудовой миграции – важнейшее условие цивилизованного развития рынка труда на пространстве СНГ // Трудовое право в России и за рубежом. 2012. N 2. С. 44–46.

Таким образом, очевидно, что на национальном уровне решить проблему нелегальной трудовой миграции можно лишь частично. Более мощными рычагами решения данной проблемы могут послужить международные конвенции и двусторонние договоры между странами, предусматривающие механизмы, обеспечивающие легальную миграцию граждан между этими странами, которая не будет осложнена излишними формальностями и сложными бюрократическими процедурами. Но в данный момент достичь этого очень трудно. В основном это объясняется тем, что страны не готовы принять на себя соответствующие обязательства, что неоднократно отмечалось в данной статье. Поэтому единственное, что стоит ожидать в ближайшие годы – это усиление позиций международного права, которое во многом и может помочь решить освещённую проблему.

Дидигова Лаурита Руслановна,
*студентка юридического факультета
Российского университета дружбы народов
Laurita_292@hotmail.com*

К ВОПРОСУ ОБ АЛЬТЕРНАТИВНОМ РАЗРЕШЕНИИ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ

Статья посвящена проблеме анализа процедур по урегулированию налоговых споров посредством медиации. В данной работе раскрыты вопросы, отражающие специфику института «Медиации», а также механизм его реализации применяемый в различных странах. Приведены примеры проведения альтернативного разрешения налоговых споров. Рассмотрены некоторые аспекты возможного применения медиации в налоговой сфере в России.

Ключевые слова и фразы: налоговые споры, медиация, процесс, соглашение, арбитраж, альтернативные процедуры, досудебное разбирательство, посредник.

На протяжении последних лет, медиация как особый институт становится все более популярным не только в США, но и в ряде стран Западной Европы. Интеграция распространяется и на страны СНГ. Для более детального рассмотрения данной проблемы, мы попытаемся подойти к определению понятия: «А что же такое медиация?» Высший арбитражный суд дает нам следующее определение: Медиация – процедура урегулирования конфликта, в

которой участвуют равноправные субъекты спора на основе добровольного согласия и сотрудничества, а также нейтральное и независимое лицо (медиатор), содействующее сторонам в урегулировании конфликта и достижении ими взаимовыгодного соглашения.¹ Таким образом, через процедуры медиации можно разрешить спор, не доводя до суда. Отличительная особенность альтернативного разрешения спора состоит в том, что медиатор пытается учесть интересы сторон.

Возвращаясь к одному из ключевых аспектов данной работы, необходимо выделить, что альтернативное разрешение споров имеет определенную платформу применения – урегулирование гражданских, семейных, трудовых споров. Однако, медиация невозможна, если в результате спора, могут быть затронуты права третьих лиц, не участвовавших в самой процедуре.

Федеральный закон № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», вступивший в силу с 27 июля 2010 года дает нам четкое понятие данной процедуры и оговаривает сферы применения, и только по гражданско-правовым спорам. Вместе с тем, нет упоминания об альтернативном разрешении налоговых споров. Несомненно, для России этот новый механизм еще не получил своего распространения как во многих зарубежных странах. На современном этапе российская практика показывает, что в скором времени медиация в налоговой сфере будет закономерным явлением и необходимостью. Хотелось бы остановиться на анализе вопроса об опыте в разрешении налоговых споров зарубежных партнеров.

Так, например, государства – участницы Ассоциации европейских административных судей выступили с докладами об эффективности альтернативного разрешения налоговых споров. На повестку дня был поставлен вопрос о содействии Правительств в разрешении налоговых споров. Немецкая сторона довольна внедрением процедуры досудебного урегулирования налоговых споров, учитывая, что программу медиации удалось применить в Гер-

¹ Федеральный закон от 27.07.2010 N 193-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013).

мании с помощью исполнительной власти.² Вследствие чего, противоречивым моментом явился факт применения посредничества в продолжающиеся налоговые процедуры; из-за сложившегося консенсуса, такие страны как Греция, Нидерланды, Литва решили отложить применение процедуры досудебного рассмотрения налоговых споров, начиная с 2009 года, за исключением Австрии. Возвращаясь к поддержке Правительства, стоит отметить, что Люксембург предоставляет полную автономию «*médiateur*», а Австрия, наоборот, считает о необходимости участия третьей стороны (независимой) по мимо медиатора, так как член Сената может вызвать спорящие стороны для проведения дополнительных процедур, таких как, обсуждение предмета спора и правовых последствий; проведение арбитражного разбирательства в попытке урегулировать этот вопрос мирным путем и оказание правовой помощи заключения общественного договора. В Литве, так же как и в некоторых странах с аналогичной процедурой, судьи не вовлечены в разрешение спора по факту установления суммы налогов, которую должна выплатить одна из двух сторон. В Словении, в соответствии с Законом об административных спорах (статья 45) Председатель Сената может предложить сторонам заключить мировое соглашение (до основного слушания), но такой метод никогда не использовался в практике рассмотрения налоговых дел. По большей части, несостоятельность механизма по урегулированию спора альтернативным способом состоит в пробелах административного и налогового законодательства. Наглядным примером являются положения из гражданского кодекса, которые применяются в разрешении административного спора, когда определенные правовые ситуации не рассматриваются в законе об административных правонарушениях. Такой дисбаланс только усугубляет координацию в налоговой сфере, т.к., сложно найти и применить норму права, подходящую к налоговой проблеме. В результате исследования проблемы наихудшая ситуация наблюдается в налоговой сфере в Словацкой Республике, где нет никаких возможностей для реализации процедуры посредничества. Из предоставленных вариантов по урегулированию налогового спора есть две инстанции: налоговая инспекция и суд. Предоставляется и третий способ, такой как

² [http://: http://www.aeaj.org](http://www.aeaj.org)

заклучение Общественного налогового соглашения. Такое соглашение в своем роде, считается, мировым, но к нему прибегают крайне редко. Особым успехом среди частных лиц пользуется судебная инстанция. Таким образом, в заключении, мы наблюдаем неоднородный показатель эффективности работы процедур медиации в налоговом пространстве среди Западноевропейских и Восточноевропейских стран.

Внимание во второй части работы сконцентрированы на процедурных особенностях, необходимых для привлечения медиатора.

Соглашение в процедуре «Médiateur» не имеет обязательной силы, поэтому для завершения налогового спора с участием медиатора нужно всего лишь занести окончательный результат в администрацию, сугубо для формальностей. Так в Австрии, процедура занимает несколько этапов: 1) предварительное решение; 2) выдача заверенных государственным налоговым органом соглашений; 3) визы сторон; а в Италии предусмотрены сроки подписания соглашений (включая заочное подписание), а также двадцатидневный срок для подачи неудовлетворенной стороной иска в суд.

Обобщая все аспекты изложенной темы, необходимо уделить внимание национальному налоговому и административному законодательству, которое в разных странах в своих пределах неоднозначно дает пласт для применения правовых норм.

Проанализировав альтернативное разрешение налоговых споров в некоторых Европейских государствах, хотелось бы остановиться и на России. Учтывая, Положение, вступившее в силу первого января 2009 года, обязательный досудебный порядок обжалования решений налоговых органов открывает новые возможности для медиации и в налоговых разбирательствах. Это свидетельствует о признании со стороны государства в необходимости применения альтернативных способов при разрешении споров в налоговой сфере.³ Важной единицей для грамотной процедурной деятельности медиации является сопоставление понятий «медиация» и «мировое соглашение». Указанные выше термины не раз использовались и взаимно пересекались. Нельзя упускать из вида,

³ Медиация поможет налоговым органам улучшить свой имидж // Налоговые споры: теория и практика. Июнь 2009. № 6.

что национальное право таких стран как Австрия, Германия, Литва, Люксембург, Словения и многих других отождествляют данные термины. В этом вопросе исключением является Российская правовая доктрина, которая заключая простое мирное соглашение, не может применить альтернативные способы урегулирования споров. В априори, одно противоречит другому; здесь у законодателей есть пространство, над которым нужно работать. Принимая во внимание итоги конференций, прошедших за периоды 2012 и 2013 года, где неоднократно поступали предложения по поводу создания организаций консультантов, которые должны специализироваться исключительно на процедуре примирения. Получается, что институт медиации в России находится в эволюционном развитии, и для этого необходимо создать условия и предпосылки для дальнейшего усовершенствования и развития процедуры примирения. Естественно, на дальнейшее развитие процедур примирения уйдет немало времени, следовательно, необходимо принять нормативно-правовой акт, который послужил бы базисом для развития медиации. Тем более, что институт медиации уже сегодня все увереннее заявляет о себе, и его востребованность в обществе постоянно растет как в правовой, так и в социальной сферах⁴.

Каримов Хусейн Мухторович

*стажер кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
hussein77@mail.ru*

ОСОБЕННОСТИ ПОНЯТИЯ «ПУБЛИЧНЫЙ СУБЪЕКТ» ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Статья раскрывает особенности понятия «публичный субъект» правового регулирования административной ответственности должностных лиц в Республике Таджикистан. На основе анализа синонимичных понятий «субъект публичного права», «субъект, выполняющий публичные функции», «субъект публичных право-

⁴ Медиация поможет налоговым органам улучшить свой имидж // Налоговые споры: теория и практика. Июнь 2009. № 6.

отношений» и «публичный субъект», автор делает вывод, что исходя от урегулирования качественно особых общественных отношений, целесообразно говорить не о субъекте публичного права, а о публичном субъекте, деятельность и сущность которого порождают соответствующие правовые последствия.

Ключевые слова и фразы: публичный субъект, субъекты публичного права, административная ответственность должностных лиц.

В современной науке вопрос о субъектах в связи с публичным правом обсуждается в нескольких плоскостях, и одновременно употребляется несколько синонимичных понятий: «субъект публичного права», «субъект, выполняющий публичные функции», «субъект публичных правоотношений» и «публичный субъект»¹.

На первый взгляд их синонимичность не вызывает особых дискуссий, однако при более детальном исследовании этих понятий можно установить противоречия между ними. Наряду с выше-названными понятиями существуют и другие понятия публичных субъектов. Например, «Субъекты публично-правовых отношений», «Публичные институты»².

В большинстве случаев термины являются синонимами, однако правовая наука настаивает на разграничении терминов, используемых для обозначения некой субъектной или субъективной сферы правового регулирования.

Анализ категории «субъект публичного права» показывает, что на сегодня она как самостоятельная тема, заявлена только в диссертационной работе А.В. Лавренюка³. В ряде других работ вопросы «субъект публичного права» исследуются как элементы более общих тем⁴.

¹ Геращенко И.Н. Публичный субъект: некоторые проблемы определения понятия // Экономика. Управление. Право. 2011. № 3. С. 175.

² Тихомиров Ю.А. Современное публичное право: монографический учебник / Ю.А. Тихомиров. М.: Эксмо, 2008. 448 с.

³ Лавренюк А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

⁴ Вагина Н.М. Принципы публичного права: дис. ... канд. наук. Самара, 2004; Кретова Е.А. Тенденции развития публичного права в современной России: теоретико-методологический и технико-юридический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007; Позняков П.Н. Ответственность коллективных субъектов публичного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2003.

А.В. Лавренюк исходит из соотношения категорий «субъект права» и «субъект публичного права» как общего и частного. В данном случае, субъект публичного права является лицом, созданным на основании норм публичного права, деятельность которого направлена на выражение и обеспечение публичного интереса и обладающий полномочием издания правовых норм для участия в публично-правовых отношениях. Признание нормами публичного права в качестве субъектов публичного права предполагает обязательность их государственной идентификации в одной из существующих форм (учет, регистрация, занесение в реестры и т.д.).

По мнению А.В. Лавренюка особенности статуса субъектов публичного права заключаются в том, что они устанавливаются нормами публичного права. Первым элементом отличающий статус субъектов публичного права, от правового статуса субъектов частного права, считается компетенция. Другими особенностями правового статуса субъектов публичного права, являются в законодательном закреплении государством их прав и обязанностей и детерминированные условиями жизни общества, отличаются централизованным, императивным правовым регулированием; обязательной корреляцией юридических прав и юридических обязанностей; законодательным закреплением юридической обязанности субъектов публичного права за надлежащее осуществление ими своих полномочий⁵.

В свою очередь термин «публичный субъект» чаще используется как синоним термина «субъект публичного права». О.М. Иванова под термином «публичный субъект» понимает государство и специально созданные им органы, которым делегируются отдельные полномочия. Такие публичные субъекты вступают в правоотношения от имени государства и исполняют обязанности, принадлежащие государству⁶.

Следует отметить, что при исследовании вопросов в сфере субъектов публичного права или публичных субъектов, необходимо определить то смысловое значение, которое будет вложено в понятие «публичное право». Обсуждение вопросов этих субъектов

⁵ Лавренюк А.В. Указ. раб. С. 8–9.

⁶ Иванова О.М. К вопросу о юридической ответственности // Вести. Волж. ун-та им. В.Н. Татищева. 2002. Вып. 22. С. 86.

необходимо лишь для двух значений рассматриваемых нами понятий:

- публичное право – совокупность норм, воздействующих на определенную сферу общественных отношений;
- публичное право – как один из подходов регулирования общественных отношений⁷.

В первом случае довольно общая трактовка категории «субъект права»⁸ неприменима. Тем более, что в данной ситуации термин «субъект права» как общее и «субъект публичного права» как частное, также неприменим. Публичное право в таком случае система правовых норм, приобретающее свою качественную специфику благодаря отношениям, на которых рассчитаны соответствующие нормы, принимают участие специфические субъекты, природа которых отличается от других лиц. В связи с тем, что предметом этих отношений является публичная власть, то для обозначения этих субъектов целесообразно, на наш взгляд является использование определения «публичный». Для обоснования данного определения приводим мнение авторитетного ученого в этой области О.А. Ястребова. В частности он считает, что именно признак публичности выступает в качестве основного критерия разграничения юридических лиц, интегрированных в систему публичного управления⁹.

Очевиден тот факт, что государство как некая форма организации публичной власти является основным публичным субъектом. При этом нужно иметь в виду, что многозначность подходов к определению государства приводит к тому, что данным термином «обычно объясняются самые разнообразные предметы и явления»¹⁰. Однако в сфере внутригосударственных отношений, государство не может быть рассмотрено как субъект действия. В качестве таковых нужно рассмотреть элементы аппарата государства.

⁷ Герашенко И.Н. Публичный субъект: некоторые проблемы определения понятия // Экономика. Управление. Право. 2011. № 3. С. 177.

⁸ Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4. С. 5.

⁹ Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: сравнительно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 16.

¹⁰ Цит по: Синха С.П. Философия права. М., 1998. С. 69. (Kelsen H. General Theory of Law and State. London, 1964.).

Не предполагает понимание государства как специфического субъекта социальных связей и так называемая функциональная трактовка государства, согласно которой оно рассматривается как система отношений, как состояние упорядоченной политико-правовой реальности¹¹.

Исходя из такой ситуации, когда нами публичное право рассматривается как система норм, направленных на урегулирование качественно особых общественных отношений, целесообразно говорить не о субъекте публичного права, а о публичном субъекте, деятельность и сущность которого порождают соответствующие правовые последствия. Публичность субъекта в данном случае это не свойство, установленное правовыми предписаниями, она является качеством самого субъекта, определяющее в конечном итоге и характер правового воздействия на соответствующую группу общественных отношений.

В нашем случае таковыми публичными субъектами являются уполномоченные административным законодательством Республики Таджикистан государственные органы, а спецификой правового воздействия на соответствующую группу общественных отношений является деятельность последних по урегулированию административной ответственности должностных лиц в РТ.

Таким образом, деятельность публичных субъектов правового регулирования административной ответственности должностных лиц в Республике Таджикистан представляет собой – совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения, возникающие при привлечении должностных лиц к административной ответственности в связи совершением ими должностных административных правонарушений.

¹¹ Ромашова Р.А., Нижник Н.С. Государство, общество, личность: проблемы совместности М.: Юрист, 2005. С. 12.

Котова Нина Александровна,
*аспирант кафедры административного права и процесса,
Российская академия правосудия
karricca@yandex.ru*

ВОПРОСЫ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ СВОБОДОЙ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СФЕРАХ ЭКСТРЕМИЗМА И ТЕРРОРИЗМА

В статье рассматриваются вопросы злоупотребления свободой массовой информации в сферах экстремизма и терроризма. Автор дает анализ особенностей регулирования данного института.

Ключевые слова: экстремизм, терроризм, СМИ, законодательное регулирование.

СМИ является неотъемлемым средством коммуникации, которое, в частности, обеспечивает общество достоверной и своевременной информацией о террористических актах, экстремистской деятельности и о действиях уполномоченных органов по сохранению безопасности государства. Однако такие субъекты в сфере СМИ, как журналист и редактор СМИ, могут злоупотреблять свободой массовой информации и создавать оправдывающие экстремизм и терроризм материалы.

В Декларации о свободе выражения мнений и информации¹ в контексте борьбы с терроризмом содержатся правила для стран-участниц Совета Европы:

- воздерживаться от принятия мер, которые приравнивали бы освещение проблемы терроризма в СМИ к поддержке терроризма;
- воздерживаться от создания препятствий в доступе к местам совершения террористических актов для освещения событий;
- гарантировать СМИ право лица быть в курсе обвинений, выдвинутых судебными органами против лиц, являющихся фигурантами антитеррористических судебных разбирательств, а также право следить за такими разбирательствами.

¹ Декларация о свободе выражения мнения и информации (принята Комитетом Министров 29 апреля 1982 года на 70-м заседании).

В Совместной Декларации «Десять основных задач в области свободы выражения мнений в следующем десятилетии» от 2 февраля 2010 года была выражена значимость правовых проблем, возникающих в связи с необоснованно широкими определениями понятий «терроризм», «безопасность», «информационная поддержка» и иных. Они могут использоваться для ограничения критических выступлений, не представляющих собой правонарушения и преступления в сфере терроризма и экстремизма.²

Национальное законодательство должно учитывать роль СМИ в обеспечении права получения информации и устанавливать ясные границы применения мер юридической ответственности.

Постановление Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) по делу Андрушко против России от 14 октября 2010 года содержит положение, что вмешательство государства в деятельность СМИ должно быть обусловлено неотложной социальной потребностью и преследовать законную цель.³

В Постановлении по делу Йерсилд против Дании от 23 сентября 1994 года⁴ ЕСПЧ дал оценку того, насколько сюжет тележурнала в целом способствовал пропаганде расистских взглядов. Журналист подготовил сюжет о расистской группировке «Зеленые куртки» и использовал высказывания членов данной группы. Национальные суды решили, что журналист пропагандировал экстремизм и терроризм такими высказываниями, но ЕСПЧ постановил, что это лишь объяснение фактов и мнение редакции СМИ об этом деле, а государственные органы Дании осуществляли «цензуру» материалов, тем самым ограничивая свободу слова.

В Федеральном законе Российской Федерации от 6 марта 2006 года №35-ФЗ «О противодействии терроризму»⁵ содержатся дефиниции, определяющие такую деятельность:

² http://cyberpeace.org.ua/files/ii_a_4.pdf

³ http://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice5

⁴ http://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice75/

⁵ Федеральный закон от 06.03.2006 (изм.08.11.2011) № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. 13.03.2006. № 11. Ст. 1146.

– терроризм: идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий;

– террористическая деятельность: деятельность, включающая в себя организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта; подстрекательство к террористическому акту; организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества; вербовку, вооружение, использование терроризма; информационное или иное пособничество в таких действиях; пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности».

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 15 июля 2002 года №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» экстремистскими материалами признаются «предназначенные для обнародования документы либо информация на иных носителях, призывающие к осуществлению экстремистской деятельности либо обосновывающие или оправдывающие необходимость осуществления такой деятельности, в том числе труды руководителей национал-социалистской рабочей партии Германии, фашистской партии Италии, публикации, обосновывающие или оправдывающие национальное и (или) расовое превосходство либо оправдывающие практику совершения военных или иных преступлений, направленных на полное или частичное уничтожение какой-либо этнической, социальной, расовой, национальной или религиозной группы». Экстремистской деятельностью признаются публичные высказывания к осуществлению действий, относящихся к экстремистским либо массовой распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление в целях массового распространения, также подстрекательство к осуществлению организации и подготовки и иное содействие в этом (п. 4

ст. 1).⁶ Одной из главных проблем применения данной нормы является «размытость» дефиниций «экстремистская деятельность» и «экстремистские материалы». Кроме того, не уточнены действия, выражающиеся в подстрекательстве организации, подготовки такой деятельности, а равно в любом содействии в этом. СМИ, отстраненно освещая ее, могут неумышленно информировать участников экстремистской деятельности.

Информационные материалы признаются экстремистскими федеральным судом по месту их обнаружения, распространения или нахождения организации, осуществившей производство таких материалов, на основании представления прокурора или при производстве по соответствующему делу об административном правонарушении, гражданскому или уголовному делу. Поскольку категории «обнаружение», «распространение» в контексте экстремистских материалов не поясняются, на практике возникают проблемы по определению таких мест. В данном случае, законодателем целесообразным было бы исключить понятие «обнаружение», так как оно не соответствует природе экстремизма как явления, включающего в себя публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности или публично оправдывающие ее.

Таким образом, правовое регулирование ответственности субъектов СМИ в сферах терроризма и экстремизма требует совершенствования прежде всего с точки зрения его более четкой регламентации. Субъектом совершения правонарушения должно быть не средство массовой информации, а конкретное лицо, создающее и распространяющее информацию противозаконного характера. Должна быть четко установлена роли СМИ в правонарушении как средства совершения правонарушения.

⁶Федеральный закон от 15.07.2002 (изм. 29.04.2008) №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3031.

Лютягина Елена Александровна,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
wolkowa_lena@mail.ru

ПУБЛИЧНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

В статье на основе анализа публичных субъектов административно-правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды зарубежных стран выявлены проблемы и противоречия в национальной системе федеральных органов исполнительной власти.

Обосновано, в частности, что организация взаимоотношений федерального министерства и подведомственных ему федеральных агентств и служб в исследуемой сфере требует более детального регулирования, в том числе и в положениях об этих органах исполнительной власти. Основное внимание автор акцентирует на одной из особенностей правового статуса федеральных служб, находящихся в ведении Минприроды России и Минэкономразвития России, предполагающая наделение министерств важными организационными, финансово-бюджетными и контрольными функциями в отношении подчиненных им федеральных служб.

Даются предложения по совершенствованию современного российского административного законодательства с целью создания оптимальной системы публичных субъектов административно-правового регулирования в исследуемой сфере.

Ключевые слова и фразы: публичные субъекты; административно-правовое регулирование; публичная администрация; государственное управление природопользованием и охраной окружающей среды; система федеральных органов исполнительной власти; правовой статус; децентрализованные учреждения.

По мере глобализации и интернационализации деятельности по охране окружающей среды и природопользованию идет процесс гармонизации национального законодательства. В этой связи большой интерес к ознакомлению с зарубежным законодательством и практикой административного регулирования в указанной сфере продиктован не только стремлением сравнить состояние российского и зарубежного права, но и с точки зрения заимствования положительного опыта.

Анализ деятельности публичных субъектов административно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования зарубежных стран позволяет говорить о том, что управление сосредоточено: в США – в Департаменте внутренних дел, занимающимся вопросами управления земельными, водными, минеральными ресурсами и национальными парками, и в Департаменте сельского хозяйства, ответственным за охрану лесных и почвенных ресурсов. Помимо них государственными программами, связанными с изучением и оценкой состояния окружающей среды, решением разнообразных научных и практических задач занимается функционирующее на правах министерства Агентство США по охране окружающей среде. Министерство охраны окружающей среды Канады отвечает за регулирование водных отношений, отношений по охране от загрязнений, охране природных ресурсов, национальных парков, лесного хозяйства, а Министерство природных ресурсов, имеющее в своем составе лесную службу, и ряд секторов (земельный, энергетический, горнодобывающий и металлургический) организует вопросы использования природных ресурсов Канады. Во Франции Министерство продовольствия, сельского хозяйства и рыболовства управляет всеми сельскохозяйственными землями и, совместно с находящейся в его ведении Национальной службой лесов – лесными землями. Водное хозяйство находится в ведении Министерства устойчивого развития. Представительными органами являются Национальные водные Комитеты, при которых имеются агентства – децентрализованные государственные органы, основанные на самофинансировании. Основными задачами Министерства окружающей среды ФРГ являются: рациональное и экономное обращение с ресурсами и энергией; экологическая политика; координация подчиненных ведомств; поддержание биологического многообразия и т.п.¹.

В свою очередь функционирующие на различных уровнях органы могут быть следующего вида: специализированные правительственные органы общей компетенции; подразделения прави-

¹ Волков А.М., Лютягина Е.А., Игнатьева Ю.О. Германия и Швейцария: управление природопользованием и охраной окружающей среды // Проблемы горного, земельного и экологического права: Труды кафедры горного права / под ред. Василевской Д.В.; сост. Маляр Н.А.; РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. Вып. 8. М.: МАКС Пресс, 2010.С. 126.

тельствственных учреждений, призванные осуществлять вспомогательную по отношению к специализированным органам природоохранную деятельность в рамках своего профиля; специализированные региональные органы; подразделения органов местной власти. В различных странах объем природоохранных функций на всех уровнях исполнительной власти неодинаков. В Канаде, например, основные функции принадлежат провинциям. И в ФРГ природоохранные ведомства земель обладают достаточно широкими полномочиями контроля за состоянием окружающей среды. Тем не менее считается, что именно в ФРГ и Канаде большая доля ответственности за состояние окружающей среды возложена на местные власти, в то время как в других странах главный акцент делается на национальные природоохранные органы. В США в 70-е гг. основные природоохранные функции принадлежали федеральным органам, но с 80-х гг. началась децентрализация управления, и в значительной части работа по охране окружающей среды в стране была передана штатам.

Системы органов исполнительной власти охраны окружающей среды имеют, как правило, свою иерархическую структуру: общегосударственные (федеральные), региональные (штатные, земельные, провинциальные и т.п.) и местные (муниципальные) органы, между которыми разделена исполнительно-распорядительная компетенция по вертикальным (иерархия взаимосвязи) и горизонтальным уровням (координационные связи без организационной подчиненности).

В России в систему федеральных органов исполнительной власти входят следующие публичные субъекты: федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства². Согласно Указу Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» федеральное министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, федеральная служба – функции по контролю и надзору, а федеральное агентство – функции по оказанию государственных услуг

² Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. № 11. 15.03.2004. Ст. 945.

и управлению государственным имуществом, т.е. правоприменительные функции.

Однако нередко перед государством встают вопросы, требующие быстрого реагирования и специализированного подхода, а жесткая министерская система не способна найти адекватные решения чрезвычайных проблем. В связи с этим в большинстве стран мира образуются специальные автономные структуры, призванные самостоятельно выполнять определенные функции и решать конкретные вопросы. Правовое положение децентрализованных органов специфично в каждой стране. Вместе с тем можно отметить общие черты, характерные для всех независимых ведомств.

Децентрализованные учреждения являются автономными структурами публичной администрации. Они не подчиняются ни правительству, ни министерствам, а лишь контролируются ими по стратегическим вопросам управления. В оперативную, текущую деятельность этих учреждений министры вмешиваться не вправе. Децентрализованные учреждения являются органами управления специальной компетенции – они вправе выполнять лишь те функции, приобретать права и нести обязанности, которые прямо указаны в акте об их создании. Такие учреждения являются субъектами публичного права – органами управления, которые обязаны выражать не частные, а общественные интересы. Во Франции субъектами административного права, не входящими в систему министерского подчинения, являются независимые административные органы и публичные учреждения. Они выведены из централизованной публичной администрации. Независимые административные органы создаются в наиболее уязвимых областях управления, требующих особой политической нейтральности, беспристрастности и профессионализма. Второе звено децентрализованной администрации Франции публичные учреждения. Выделяют два вида публичных учреждений: управленческие и промышленно-торговые (Комиссариат атомной энергии, Национальное ведомство лесов и др.) Они являются юридическими лицами публичного права, специализирующимися на управлении опреде-

ленной публичной службой³. Управленческие публичные учреждения выполняют административные функции (регламентация деятельности ведомств, координация, обеспечение правопорядка). Промышленные и торговые занимаются хозяйственной деятельностью. Они, как субъекты публичного права, могут осуществлять экспроприацию, производить публичные работы. В России в сфере природопользования и охраны окружающей среды к ним прежде всего могут быть отнесены госкорпорация «Росатом» и Фонд «Сколково»⁴.

Государственная политика России в отношении природных ресурсов и охраны окружающей среды в последние годы претерпевает непрерывное и значительное реформирование. Существенные изменения происходят во всех ее основных областях, в том числе и в структуре органов управления природными ресурсами. Однако, такое реформирование не всегда носит оправданный характер, и часто не имеет четко выраженной цели и ясного плана проведения, что порождает множество конфликтов, выражающихся в спорах и правонарушениях.

Модернизация структуры федеральных органов исполнительной власти РФ привела к распределению функций публичного администрирования между различными типами федеральных органов исполнительной власти по характеру их компетенции⁵. Но на практике сохранить установленную типизацию функций и органов исполнительной власти не удалось. Так, например, такая важная функция, как выработка государственной политики, не имеет должной правовой регламентации. Ни в указах Президента

³ Публичная администрация и административные реформы в зарубежных странах: учебное пособие / А. Н. Козырин, Е. К. Глушко, М. А. Штатина; Государственный университет – Высшая школа экономики. М.: ТЕИС, 2006. С. 63-65.

⁴ Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ (ред. от 29.12.2010) «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» // СЗ РФ.03.12.200. № 49. Ст. 6078. Федеральный закон от 12.11.2011 № 209-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. № 153. 15.07.2011.

⁵ Волков А.М. Публичная администрация и публичное администрирование: соотношение понятий // Административное право и процесс. М., 2012. № 12. С. 14-19; Волков А.М., Заббаров К.В. Актуальные изменения в правовом регулировании недропользования в 2011-2012 годах // Недропользование XXI век. М., 2012. № 3. С. 12-15.

РФ, ни в постановлениях Правительства РФ, ни в положениях о министерствах не закрепляется порядок и принципы реализации данной функции.

Также недостаточно урегулированы нормами права характер взаимоотношений федерального министерства с федеральными службами и федеральными агентствами, что ставит последних в зависимое положение и сводит на нет саму идею о разграничении функций между министерствами, службами и агентствами.

Одной из особенностей правового статуса федеральных служб, находящихся в ведении Минприроды России, Минэкономразвития России является то, что нахождение федеральных служб в непосредственном ведении министерств предполагает наделение последних важными организационными, финансово-бюджетными и контрольными функциями в отношении подчиненных им федеральных служб, поэтому говорить о невмешательстве министерств в деятельность последних не приходится. На практике это обуславливает стремление министров напрямую руководить деятельностью подчиненных им органов, в том числе иметь непосредственное влияние на то, как выполняются контрольно-надзорные функции федеральными службами, притом, что сами вышеуказанные министерства почти полностью выпадают из сферы управленческого воздействия этих органов.

Очевидно, что наличие иерархической подчиненности между данными субъектами не позволяет им действовать независимо и, в конечном счете, приведет либо к объединению всех органов в одну ведомственную подсистему, занимающую монопольное положение в определенной сфере государственного управления, либо к конфликтам между министерствами и подчиненными ему органами.

В целом за девять лет существования новой системы федеральных органов исполнительной власти недостаток в реализации общей формулы «руководство–подчинение» применительно к федеральным службам успел достаточно проявиться. Частая смена подведомственности отдельных федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования, а также постоянные изменения всей структуры и системы федеральных органов исполнительной власти вызывают необходимость принятия закона «О федеральных органах исполнительной власти».

В целом существующую структуру органов государственного управления природными ресурсами России можно охарактеризовать как громоздкую, внутренне противоречивую и малоэффективную. В существующем в настоящее время виде структура федеральных органов исполнительной власти России совершенно не соответствует той первостепенной роли, которую природные ресурсы играют в экономике страны. Эту структуру нужно, безусловно, упростить, сделав ее значительно более четкой и дееспособной. На основе сравнительного анализа деятельности органов публичной администрации зарубежных стран и российского опыта самым оптимальным решением данной проблемы явилось бы следующее.

1. Передача всех полномочий по нормативно-правовому регулированию и выработке государственной политики в сфере природопользования Минприроды России по отношению ко всем природным ресурсам, включая лесные, водные, земельные отношения, отношения в сфере недропользования (в т.ч. в сфере добычи топливно-энергетических ресурсов) от других министерств: Минэнерго, Минэкономразвития.

2. Выведение федеральной службы Росприроднадзор из подведомственности Минприроды РФ и наделение ее полномочиями самостоятельного органа при Правительстве РФ по надзору в сфере всех природных ресурсов. Передача федеральной службе Росприроднадзор функций и отдельных полномочий службы Росреестр и федерального агентства Росимущество, а также контрольно-надзорных функций агентства Рослесхоз.

Максимов Сергей Николаевич,
*кандидат юридических наук, профессор,
декан юридического факультета
Московского психолого-социального университета*

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Настоящая статья посвящена проблемам организационного и правового регулирования экономической безопасности как составляющей национальной безопасности.

Ключевые слова: экономика, экономическая безопасность, национальная безопасность, системный подход, стратегия безопасности, глобализация.

В настоящее время в условиях глобализации экономических отношений и ускоренного развития информационной и коммуникационной инфраструктуры претерпели существенные изменения способы и методы минимизации издержек субъектами хозяйствования, при этом далеко не все из них находятся в рамках правового поля. Если в индустриальной экономике нелегальная экономическая деятельность существовала параллельно с легальной, то в постиндустриальной экономической системе отношения легального и нелегального секторов носят симбиотический характер, что существенно затрудняет выявление и минимизацию теневой экономической деятельности, требует новых методических и организационных подходов во сфере государственного регулирования экономики.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года «национальные интересы Российской Федерации» определены как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства¹.

В этом программном документе стратегическими целями обеспечения национальной безопасности нашей страны объявлено вхождение России в среднесрочной перспективе в число пяти

¹ Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. N 20. Ст. 2444.

стран-лидеров по объему валового внутреннего продукта, а также достижение необходимого уровня национальной безопасности в экономической и технологической сферах².

Это очень сложная задача. Обеспечение национальной безопасности за счет экономического роста требует развития национальной инновационной системы, повышения производительности труда, освоения новых ресурсных источников, модернизации приоритетных секторов национальной экономики, совершенствования банковской системы, финансового сектора услуг и межбюджетных отношений в Российской Федерации.

Между тем в настоящее время Россия уступает развитым экономикам по производительности труда в три-четыре раза, отметил В.В.Путин,- А что это значит? В масштабах страны низкая производительность труда – это глобально неконкурентоспособная экономика. Для конкретного человека низкая производительность труда – это плохая работа, которая не может обеспечить хорошую зарплату³.

Главными стратегическими рисками и угрозами национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу являются сохранение экспортно-сырьевой модели развития национальной экономики, снижение конкурентоспособности и высокая зависимость ее важнейших сфер от внешнеэкономической конъюнктуры, потеря контроля над национальными ресурсами, ухудшение состояния сырьевой базы промышленности и энергетики, неравномерное развитие регионов и прогрессирующая трудонедостаточность, низкая устойчивость и защищенность национальной финансовой системы, сохранение условий для коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений, а также незаконной миграции.

В процессе рыночной, в значительной степени стихийной трансформации российской экономики в 90-е годы XX века выжили только наиболее ликвидные отрасли, связанные с экспортом необработанного сырья и полуфабрикатов. Фактически мы пере-

² Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. N 20. Ст. 2444.

³ Путин В.В. «О наших экономических задачах» //«Ведомости» от 30.01.2012. № 15 (3029).

жили масштабную деиндустриализацию. Произошла потеря качества и тотальное упрощение структуры производства. Отсюда крайне высокая зависимость от импорта потребительских товаров, технологий и сложной продукции; от колебания цен на основные экспортные товары – то есть от факторов, которые мы по большому счету не контролируем⁴.

Недостаточная эффективность государственного регулирования национальной экономики, снижение темпов экономического роста, появление дефицита торгового и платежного баланса, сокращение доходных статей бюджета приводят к замедлению перехода к инновационному развитию, накоплению социальных проблем в стране.

«Иметь экономику, – подчеркнул В.В. Путин, – которая не гарантирует нам ни стабильности, ни суверенитета, ни достойного благосостояния, – для России непозволительно. Нам нужна новая экономика, с конкурентоспособной промышленностью и инфраструктурой, с развитой сферой услуг, с эффективным сельским хозяйством. Экономика, работающая на современной технологической базе. Нам необходимо выстроить эффективный механизм обновления экономики, найти и привлечь необходимые для нее огромные материальные и кадровые ресурсы»⁵.

К сожалению, отмечается в Бюджетном послании Федеральному собранию Президента РФ Д.А. Медведева о бюджетной политике в 2012–2014 годах, многие элементы государственной политики, в том числе в бюджетной и налоговой сферах, пока не в полной мере настроены на стимулирование инновационного развития страны. Не завершено формирование условий для модернизации экономики и изменения модели экономического роста. Для бюджетной системы страны сохраняются риски, обусловленные высокой зависимостью экономики и, соответственно, бюджетных доходов от внешнеэкономической конъюнктуры⁶.

Система государственного управления во многом функционирует в ручном режиме, требует постоянной подстройки. За-

⁴ Путин В.В. «О наших экономических задачах» //«Ведомости» от 30.01.2012. № 15 (3029).

⁵ Там же.

⁶ Медведев Д.А. Бюджетное послание Федеральному собранию Президента РФ о бюджетной политике в 2012–2014 годах // <http://президент.рф>.

частую принимаемые меры недостаточно эффективны, поскольку в силу оперативных изменений не до конца прорабатываются механизмы их применения. Это касается, к примеру, сложностей с применением новых механизмов поддержки инноваций, предусмотренных налоговым законодательством Российской Федерации (повышенная амортизационная премия, дополнительный коэффициент к затратам на НИОКР).

По-прежнему существует ряд барьеров, препятствующих созданию бюджетными научными учреждениями и образованными государственными академиями наук научными учреждениями хозяйственных обществ, занимающихся внедрением результатов интеллектуальной деятельности⁷. К таким барьерам, в частности, относятся отсутствие механизмов финансовой поддержки инновационных проектов с существенной долей участия бюджетных учреждений и проблемы управления интеллектуальной собственностью.

Прямое негативное воздействие на обеспечение национальной безопасности в экономической сфере могут оказать дефицит топливно-энергетических, водных и биологических ресурсов, принятие дискриминационных мер и усиление недобросовестной конкуренции в отношении России, а также кризисные явления в мировой финансово-банковской системе⁸.

Для обеспечения национальной безопасности за счет экономического роста необходимо развитие науки, технологий и образования, совершенствование национальных инвестиционных и финансовых институтов в интересах достижения необходимого уровня безопасности в военной, оборонно-промышленной и международной сферах.

Рубежи в этом направлении обозначены в программной статье В.В.Путина «О наших экономических задачах». Восстановление инновационного характера нашей экономики, пишет он, надо начинать с университетов — и как центров фундаментальной науки, и как кадровой основы инновационного развития. Между-

⁷ Медведев Д.А. Бюджетное послание Федеральному собранию Президента РФ о бюджетной политике в 2012–2014 годах // <http://президент.рф>.

⁸ Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ, 18.05.2009. N 20. Ст. 2444.

народная конкурентоспособность нашей высшей школы должна стать нашей национальной задачей. Мы должны иметь к 2020 г. несколько университетов мирового класса по всему спектру современных материальных и социальных технологий. Это значит, необходимо обеспечить устойчивое финансирование университетских научных коллективов и международный характер этих коллективов.

Российские исследовательские университеты должны получить ресурсы на научные разработки в размере 50% от своего финансирования по разделу «Образование» — как их международные конкуренты.

Для Российской академии наук, ведущих исследовательских университетов и государственных научных центров должны быть утверждены десятилетние программы фундаментальных и поисковых исследований. Будет в несколько раз – до 25 млрд руб. в 2018 г. – увеличено финансирование государственных научных фондов, поддерживающих инициативные разработки научных коллективов. Размеры грантов считает В.В. Путин, должны быть сопоставимыми с тем, что предоставляют своим ученым на Западе. Необходимо продолжать усилия, направленные на включение российских научных центров, университетов и предприятий в международные механизмы оформления и капитализации научных результатов.

Надо преодолеть инерцию крупного отечественного капитала, который, прямо скажем, отвык от инновационных проектов, от исследований и опытно-конструкторских работ. Сейчас 47 компаний с государственным участием приняли инновационные программы. Но и частные корпорации должны приучиться к тому, что 3–5 % их валового дохода должно направляться в исследования и разработки. Необходимо разработать соответствующие налоговые инструменты, но главное – это понимание руководителями частного бизнеса, что без этого они просто не будут восприниматься на глобальном рынке в качестве равных участников⁹.

Результатом этой работы должна стать экономика лидерства и инноваций. Количественные показатели такой экономики к

⁹ Путин В. О наших экономических задачах //«Ведомости» от 30.01.2012. № 15 (3029).

2020 году – занятие существенной доли (в 5–10 %) на рынках высокотехнологичных и интеллектуальных услуг по 5–7 позициям, повышение в два раза доли высокотехнологичного сектора в ВВП (с 10,9 до 17–20 %), увеличение в пять-шесть раз доли инновационной продукции в выпуске промышленности, в четыре-пять раз – доли инновационно-активных предприятий (с 9,4 до 40–50 %) ¹⁰.

Сложившиеся тенденции технологического развития в российской экономике, имеющиеся риски и возможности роста позволяют выделить, как минимум, три возможных варианта стратегии инновационного развития страны ¹¹.

1. Вариант инерционного импортоориентированного технологического развития. Этот вариант предполагает отсутствие масштабных целенаправленных усилий, нацеленных на инновационное развитие, фокусирование политики в основном на поддержании макроэкономической стабильности и низких параметров бюджетных расходов на науку, инновации и инвестиции в человеческий капитал. Инновационная политика проводится в основном через общие меры по развитию институтов, формированию благоприятного делового климата, а также через меры организационного содействия, не требующие значительных расходов. Этот вариант, с большой вероятностью, приведет к дальнейшему ослаблению национальной инновационной системы, усилению зависимости экономики от иностранных технологий. Результаты реализации такого варианта политики не соответствуют целям и ориентирам развития российской экономики на долгосрочную перспективу.

2. Вариант догоняющего развития и локальной технологической конкурентоспособности. Этот вариант ориентируется не только на перевооружение экономики на основе импортных технологий, но и на локальное (точечное) стимулирование развития отечественных разработок. Спрос на отечественные технологии создается не только потребностями обеспечения интересов национальной безопасности и обороны, но и развитием энерго-сырьевого сектора (АЭС на основе реакторов на быстрых нейтро-

¹⁰Инновационная Россия – 2020. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года// <http://innovus.biz/media/uploads/resources/Innovative-Russia-2020.pdf>

¹¹ Там же.

нах, технологии добычи нефти в сложных геологических условиях, переработка вязких нефтей, танкеры СПГ). Сектор фундаментальной и прикладной науки сегментируется и концентрируется вокруг тех направлений, которые имеют коммерческое применение.

Догоняющий путь развития хорошо известен на примере целого ряда новых индустриальных государств, начиная с Японии в послевоенные годы, Южной Кореи, а в более недавний период – стран Юго-Восточной Азии (Малайзия, Сингапур) и, наконец, безусловно, наиболее яркий пример из современной истории – Китай.

В его основе лежит максимальное использование доступных на мировом рынке технологий, которые закупаются либо, что чаще, привлекаются в страну вместе с иностранным капиталом. Эти импортируемые технологии не являются самыми передовыми из тех, что используются в мире. Самые передовые технологии, как правило, используются странами – производителями этих технологий, поскольку позволяют получать инновационную ренту. Таким образом, для России догоняющий путь развития означает массовое заимствование рядовых для мирового рынка, но передовых по российским стандартам технологий в качестве первого этапа технологической модернизации.

Догоняющая стратегия имеет ряд преимуществ:

(1) поскольку используются уже готовые и, более того, хорошо отработанные технологии, то инновационные риски минимальны – можно достаточно уверенно прогнозировать технико-экономические характеристики нового продукта или технологии; приобретая готовые технологии, фирмы, как правило, могут получить и весь комплекс сопутствующих услуг – обслуживание, ремонт, обучение персонала;

(2) сроки реализации инновационных проектов гораздо короче, при этом в случае хорошей восприимчивости бизнеса к инновациям экономика получает существенные преимущества от быстрого массового распространения более прогрессивных технологий;

(3) изменение технологической специализации может идти нелинейно, не по технологической цепочке в отдельном секторе, то есть развитие технологий в базовых секторах может привести к появлению новых высокотехнологичных секторов;

(4) децентрализация принятия решений о выборе технологии: вообще говоря, не требуется государственной политики по определению научно-технологических приоритетов – решения принимает конкретный бизнес, что снижает (в среднем) риски ошибочных решений.

Однако есть принципиальные риски при реализации догоняющей стратегии в российских условиях:

(1) необходимость жестко конкурировать с другими производителями аналогичной продукции (использующих ту же либо более совершенную технологию). При этом отсутствие инновационной ренты усиливает конкуренцию по цене, а следовательно, прежде всего, по издержкам производства; в этой связи конкурентоспособность на мировых рынках может быть обеспечена только при кардинальном росте производительности труда в российской экономике;

(2) современные технологии настолько сложны, что зачастую недостаточно приобрести лицензию и/или оборудование – требуется весь комплекс знаний и опыта, а следовательно, эффективное развитие производства преимущественно должно идти в рамках процесса привлечения прямых иностранных инвестиций; в свою очередь, это требует очень серьезных усилий по улучшению инвестиционного климата. Высокая значимость в экономическом развитии иностранного капитала и иностранных технологий, повышая вовлеченность страны в глобальные процессы, повышает и зависимость страны, усиливает внешние риски;

(3) сильная зависимость от импорта техники и технологий при прочих равных тормозит развитие собственных разработок, что в российских условиях будет означать дальнейшее углубление разрыва между отечественной наукой и промышленностью.

3. Вариант достижения лидерства в ведущих научно-технических секторах и фундаментальных исследованиях соответствует долгосрочным целям и задачам, обозначенным в Концепции долгосрочного развития. Он характеризуется значимыми усилиями государства по модернизации сектора НИОКР и фундаментальной науки, значительным повышением их эффективности, концентрацией усилий на прорывных научно-технологических направлениях, которые позволяют резко расширить применение

отечественных разработок и улучшить позиции России на мировом рынке высокотехнологичной продукции и услуг.

Потенциально Россия может претендовать на лидирующие позиции в производстве авиакосмической техники, нанотехнологиях, композитных материалах, атомной и водородной энергетике, биомедицинских технологиях жизнеобеспечения и защиты человека и животных, отдельных направлениях рационального природопользования и экологии и ряде других.

Этот вариант характеризуется резким увеличением спроса на новые научные и инженерные кадры и предполагает формирование целостной национальной инновационной системы и восстановление лидирующих позиций российской фундаментальной науки.

Этот путь, более привлекательный как с экономических, так и с политических позиций, одновременно является существенно более затратным, поскольку предполагает масштабное государственное финансирование исследований и разработок, прежде всего фундаментального характера, содействие скорейшей коммерциализации создаваемых перспективных результатов, активный поиск и формирование новых рынков, новых ниш и сегментов в рамках существующих рынков и, наконец, поддержку выхода на них российских компаний. Кроме того, путь технологического лидерства является гораздо более рискованным:

(1) неопределенность и риски инноваций, основанных на принципиально новых решениях, неизмеримо выше, чем при использовании уже известных технологий, пусть не самых передовых, но более прогрессивных, чем применяемые в настоящее время, и дающих существенный прирост производительности и эффективности;

(2) в современном мире обмен знаниями протекает столь быстро, что даже при наличии системы защиты прав на интеллектуальную собственность весьма велика вероятность того, что результаты «прорывных» инноваций будут раньше и (или) в большей степени использованы в других странах.

Для страны с крупной экономикой, достаточно диверсифицированной отраслевой структурой выбор варианта политики технологической модернизации не может быть универсальным для всех отраслей и секторов. Для России в современных условиях **оп-**

тимальной является смешанная стратегия, с элементами стратегии лидерства в некоторых сегментах, в которых имеются (или могут быть быстро созданы) конкурентные преимущества, но с реализацией догоняющей стратегии в большинстве секторов экономики и промышленности, параллельно с восстановлением инженерного и конструкторского потенциала¹².

Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу является энергетическая безопасность. Необходимыми условиями обеспечения национальной и глобальной энергетической безопасности являются многостороннее взаимодействие в интересах формирования отвечающих принципам Всемирной торговой организации рынков энергоресурсов, разработка и международный обмен перспективными энергосберегающими технологиями, а также использование экологически чистых, альтернативных источников энергии.

Основным содержанием энергетической безопасности являются устойчивое обеспечение спроса достаточным количеством энергоносителей стандартного качества, эффективное использование энергоресурсов путем повышения конкурентоспособности отечественных производителей, предотвращение возможного дефицита топливно-энергетических ресурсов, создание стратегических запасов топлива, резервных мощностей и комплектующего оборудования, обеспечение стабильности функционирования систем энерго- и теплоснабжения¹³.

Главный внутренний вызов энергетической безопасности заключается в необходимости выполнения энергетическим сектором страны своей важнейшей роли в рамках предусмотренного Концепцией перехода на инновационный путь развития экономики. Гарантированное удовлетворение внутреннего спроса на энергоресурсы должно быть обеспечено с учетом следующих требований: обеспечение Россией стандартов благосостояния, соответствующих развитым странам мира; достижение научного и техноло-

¹² Инновационная Россия – 2020. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года// <http://innovus.biz/media/uploads/resources/Innovative-Russia-2020.pdf>

¹³ Энергетическая стратегия России на период до 2030 года//Собрание законодательства РФ. 30.11.2009. N 48. Ст. 5836.

гического лидерства России по ряду важнейших направлений, обеспечивающих ее конкурентные преимущества и национальную, в том числе энергетическую, безопасность; трансформация структуры экономики страны в пользу менее энергоемких отраслей; переход страны от экспортно-сырьевого к ресурсно-инновационному развитию с качественным обновлением энергетики (как топливной, так и не топливной) и смежных отраслей; рациональное снижение доли топливно-энергетического комплекса в общем объеме инвестиций в экономику страны при увеличении абсолютных объемов инвестиций в энергетику, необходимых для развития и ускоренной модернизации этого сектора и роста масштабов его деятельности; необходимость повышения энергоэффективности и снижения энергоемкости экономики до уровня стран с аналогичными природно-климатическими условиями (Канада, страны Скандинавии); последовательное ограничение нагрузки топливно-энергетического комплекса на окружающую среду и климат путем снижения выбросов загрязняющих веществ, сброса загрязненных сточных вод, а также эмиссии парниковых газов, сокращения отходов производства и потребления энергии¹⁴.

Энергетический сектор должен содействовать воспроизводству человеческого капитала (через развитие энергетической инфраструктуры и предоставление энергетических товаров и услуг по социально доступным ценам, обеспечение устойчивого воспроизводства высококвалифицированных кадров и повышение качества жизни граждан страны, в том числе занятых в энергетическом и смежных секторах), а также способствовать переходу к новой модели пространственного развития, опирающейся на сбалансированное развитие энергетической и транспортной инфраструктуры.

Главный внешний вызов заключается в необходимости преодоления угроз, связанных с неустойчивостью мировых энергетических рынков и волатильностью мировых цен на энергоресурсы, а также обеспечения вклада энергетического сектора страны в повышение эффективности ее внешнеэкономической деятельности и усиление позиций России в мировой экономической системе. Это означает, что должны быть обеспечены: достижение

¹⁴ Энергетическая стратегия России на период до 2030 года//Собрание законодательства РФ. 30.11.2009. N 48. Ст. 5836.

устойчивых результатов внешнеэкономической деятельности в сфере топливно-энергетического комплекса в условиях усиления глобальной конкуренции за ресурсы и рынки сбыта; минимизация негативного влияния глобального экономического кризиса и его использование для коренного обновления и диверсификации структуры экономики в пользу менее энергоемких отраслей, стимулирования перехода российского энергетического сектора на ускоренное инновационное развитие и новый технологический уклад; увеличение стратегического присутствия России на рынках высокотехнологичной продукции и интеллектуальных услуг в сфере энергетики, в том числе за счет развертывания глобально ориентированных специализированных производств; географическая и продуктовая диверсификация российского энергетического экспорта в условиях стабильных и расширяющихся поставок энергоресурсов крупнейшим мировым потребителям; рациональное снижение доли топливно-энергетических ресурсов в структуре российского экспорта, переход от продажи первичных сырьевых и энергетических ресурсов за рубеж к продаже продукции их глубокой переработки, а также развитие продажи нефтепродуктов, выпускаемых на зарубежных нефтеперерабатывающих заводах, принадлежащих российским нефтяным компаниям; развитие крупных узлов международной энергетической инфраструктуры на территории России, осуществляемое с использованием новых энергетических технологий¹⁵.

В интересах обеспечения экономической безопасности в среднесрочной перспективе надо развивать конкурентоспособные отрасли экономики и расширять рынки сбыта российской продукции, повышать эффективность топливно-энергетического комплекса, расширять использование инструментов государственно-частного партнерства для решения стратегических задач развития экономики и завершения формирования базовой транспортной, энергетической, информационной, военной инфраструктуры, особенно в Арктической зоне, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке Российской Федерации.

¹⁵ Энергетическая стратегия России на период до 2030 года//Собрание законодательства РФ. 30.11.2009. N 48. Ст. 5836.

Укреплению экономической безопасности будет способствовать совершенствование государственного регулирования экономического роста путем разработки концептуальных и программных документов межрегионального и территориального планирования, создания комплексной системы контроля над рисками, включая: проведение активной государственной антиинфляционной, валютной, курсовой, денежно-кредитной и налогово-бюджетной политики, ориентированной на импортозамещение и поддержку реального сектора экономики; стимулирование и поддержку развития рынка инноваций, наукоемкой продукции и продукции с высокой добавочной стоимостью, развитие перспективных технологий общего, двойного и специального назначения.

На региональном уровне стабильному состоянию экономической безопасности отвечает сбалансированное, комплексное и системное развитие субъектов Российской Федерации.

В регионалистике выделяются следующие уровни экономической безопасности: международный; национальный (уровень экономики государства в целом); региональный уровень, в том числе территории с районо-, градообразующим предприятием; отраслевой; микроэкономический (уровень отдельного субъекта хозяйствования); уровень семьи и личности, т.е. отдельно взятого индивида.

Анализ показал, что в настоящее время наиболее изученным является национальный уровень экономической безопасности, однако социально-экономическая безопасность и устойчивое развитие субъектов РФ является основой национальной безопасности и в том числе национальной экономической безопасности. Экономическая безопасность региона (субъекта Федерации) характеризуется способностью региональной экономики функционировать в режиме расширенного воспроизводства, т.е. устойчивостью экономического роста, максимально обеспечивать приемлемые условия жизни и развития личности для большинства населения.

Экономическая безопасность на региональном уровне характеризуется также способностью экономики, с одной стороны, противостоять дестабилизирующему воздействию внутренних и внешних социально-экономических факторов, а с другой – не создавать угроз для других элементов региона и внешней среды (дру-

гих субъектов РФ, для Федерации в целом, для СНГ, европейского и мирового сообщества).

Ввиду того, что экономическая безопасность региона характеризуется состоянием различных сфер жизни и деятельности региона, экспертами выделяются следующие составляющие экономической безопасности региона: производственная, характеризующаяся наличием ресурсной базы, условиями, обеспечивающими интеграционные процессы, сформированностью системы воспроизводства в объективно сложившейся в регионе специализации; финансовая, характеризующаяся устойчивостью финансовой и, прежде всего, региональной бюджетной системы, ее способностью обеспечить социально-экономическую стабильность и развитие региона; научно-техническая, характеризующаяся динамикой внедрения результатов НТП в социально-экономическую сферу, степенью модернизации производства, квалификацией и численностью персонала, занятого исследованиями и разработками; социально-демографическая, характеризующаяся уровнем социальной дифференциации общества, уровнем бедности, депопуляции населения, доступности образования, культуры, медицинского обслуживания, жилья, услуг связи и пр.; реструктуризация регионального рынка труда, характеризующаяся отраслевой региональной специализацией, изменением потребности в специалистах соответствующей квалификации, уровнем безработицы, системой задач и функций, реализуемых специалистом; общественная, выраженная в отсутствии криминализации общества, теневой экономики, коррупции и пр.; продовольственная, характеризующаяся уровнем обеспеченности региона продовольствием, качеством продуктов питания; экологическая, нарушения которой проявляются в превышении предельно допустимых норм загрязнения окружающей среды, в больших затратах на ликвидацию последствий техногенных катастроф; другие комплексные виды безопасности¹⁶.

Одним из главных направлений обеспечения экономической безопасности на региональном уровне на среднесрочную перспективу является создание механизмов сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом

¹⁶ Дюженкова Н.В. Управление экономической безопасностью региона в современной России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Тамбов, 2002.

развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития.

В долгосрочной перспективе угрозы экономической безопасности, связанные с диспропорцией уровней развития регионов России, должны предотвращаться путем развертывания полномасштабной национальной инновационной системы за счет формирования перспективных территориально-промышленных районов в южных регионах и Поволжье, на Урале и в Сибири, на Дальнем Востоке и в других регионах Российской Федерации¹⁷.

Создание в ближайшей перспективе обновленной экономики должно дать перспективу реализации каждому – и предпринимателям, и работникам бюджетной сферы, инженерам и квалифицированным рабочим. В этом – смысл современного реформирования экономики. Одновременно это должно обеспечить конкурентоспособность России на мировых рынках и ее независимость и безопасность.

Мугенова Эльвира Даутовна,
*кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
rudnfinad@mail.ru*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПУБЛИЧНЫЕ ФУНКЦИИ, СУБЪЕКТЫ, КОНТРОЛЬ

Статья исследует административно-правовое содержание образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования, которая рассматривается с позиции реализации публичных контрольных функций и функций предоставления образовательных услуг. Также рассматривается проблематика субъектного состава образовательной деятельности в сфере ВПО, контроля и административной юстиции в данной области.

Ключевые слова и фразы: высшее профессиональное образование, административно-правовые субъекты в сфере ВПО, образовательная деятельность,

¹⁷ Указ Президента РФ от 12.05.2009 N 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года"// Собрание законодательства РФ, 18.05.2009, N 20. Ст. 2444

контроль, надзор, публичная услуга, государственная услуга, административная деятельность, административный договор, квази-судебная деятельность, административный спор, административная юстиция.

Организации, осуществляющие высшее профессиональное образование, наделены образовательным законодательством целым рядом публичных функций и полномочий, вместе с тем, административно-правовой статус данных организаций только начинает исследование в отечественном правоведении¹. В российской правовой литературе находит все большую поддержку точка зрения о правомерности отнесения различных видов организаций, в том числе коммерческого и некоммерческого характера к субъектам децентрализованной администрации и юридическим лицам публичного права (публичным субъектам административного права). К таким организациям со смешанным статусом можно отнести и саморегулируемые организации², и государственные корпорации³, и государственные внебюджетные фонды⁴, и Центральный банк Российской Федерации, и субъекты нотариальной деятельности⁵, и целый ряд учреждений и унитарных предприятий⁶.

Организация, осуществляющая высшее образование, является одним из видов административно-правовых субъектов в сфере ВПО. Административно-правовым субъектом отношений в сфере

¹ См. в частн. Машков О.Ю. Правовые основы взаимодействия вуза и обучающегося : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 Хабаровск, 2006 195 с. РГБ ОД, 61:07-12/112.

² См. наприм. Тосунян Г.А. Банковское саморегулирование: монография. М.: СПЕЦ-АДРЕС, 2006. С. 26; Романова В.В. Особенности методов контроля и мер дисциплинарного воздействия, применяемых саморегулируемыми организациями в сфере энергостроительства // Конкурентное право. 2011. N 2. и др.

³ См. в частн.: Адарченко Е.О. Государственные корпорации как вид юридических лиц публичного права // Административное и муниципальное право. 2012. N 7; Волков А.М., Дугенец А.С. Об административно-правовой природе государственных корпораций (публично-правовых компаний) // Административное право и процесс. 2012. N 2.

⁴ См. в частн. Ногина О.А. Принципы бюджетной системы в процессе формирования бюджетов государственных внебюджетных фондов // Известия вузов. Правоведение. 2011. N 1.

⁵ См. в частн. Погосян Е.В. Особый характер нотариальных функций // Нотариус. 2013. N 1. С. 11.

⁶ Ястребов О.А. Публичные субъекты административного права. М.: РУДН, 2009. С. 56-128.

образования или субъектом административно-правовых отношений в сфере образования являются обладающие административно-правовыми правами и/или обязанностями (полномочиями) субъекты отношений в сфере образования, в том числе обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, работодатели и их объединения.

Учение об административно-правовом субъекте – отправная точка административно-правового регулирования – во многом отталкиваясь от субъекта, должна формироваться система административно-правовых норм – процедуры, основы статуса, правозащитные механизмы, контроль, виды административной деятельности и т.д.

В сфере высшего образования все основные группы административной деятельности могут осуществляться как уполномоченными органами власти, так и уполномоченными организациями различной организационно-правовой формы. Публично-правовая природа организации ВПО тесно связана с содержанием образовательной деятельности в сфере ВПО. Исследование правовой природы образовательной деятельности в сфере ВПО понимать образовательную деятельность как публичную правонаделительную разрешительную деятельность специальных уполномоченных субъектов, включающую в себя контрольно-надзорные функции и публичную образовательную услугу предоставления высшего образования, в которой такая услуга оказывается уполномоченной организацией ВПО обучающемуся в целях успешного выполнения обучающимся требований и условий разрешительной процедуры, необходимых для получения правоустанавливающего документа о высшем образовании. И публичная образовательная услуга, и контрольно-надзорная деятельность являются публичными функциями в сфере высшего образования.

В основе публичного характера образовательной деятельности находится особый публично-правовой режим разработки, утверждения и реализации основных образовательных программ

высшего образования⁷. Он отличается от правового режима разработки, утверждения и реализации ряда иных образовательных программ особыми механизмами контроля со стороны государства или уполномоченного им децентрализованных властных субъектов – ВУЗов с особым публичным статусом в форме аккредитации и обеспечения соответствия образовательным стандартам и федеральным государственным образовательным стандартам в сфере высшего образования. Образовательные стандарты высшего образования носят публичный, государственный статус, они разрабатываются уполномоченными органами государства⁸ или уполномоченными ВУЗами⁹. ФГОСы в области высшего образования и образовательные стандарты высшего образования, разрабатываемые организациями высшего образования, образуют особую группу образовательных стандартов, которую можно определить как публичные образовательные стандарты высшего образования. Основные образовательные программы высшего образования носят также публичный, государственный статус, поскольку разрабатываются, утверждаются и реализуются в соответствии с публичными образовательными стандартами высшего образования. Такие образовательные программы образуют особую группу программ,

⁷ См. в частн.: Ратников В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Ратников Виктор Викторович; [Место защиты: Южно-Уральский государственный университет]. Челябинск, 2012. 22 с.; Рекрут О.А. Административно-правовой статус негосударственных высших учебных заведений в России: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 : Саратов, 2003 237 с.; РГБ ОД, 61:04-12/826; Препелица И.А. Организация высшего профессионального образования в интегрированной системе обучения : административно-правовой аспект : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Препелица И. А. [Место защиты: Рос. правовая акад. М-ва юстиции РФ]. Москва, 2010. 190 с.; РГБ ОД, 61 10-12/574. Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М. Юрист, 2004. С.447-477 и др.

⁸ Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 142 «Об утверждении Правил разработки и утверждения федеральных государственных образовательных стандартов» // СЗ РФ. 2009. № 9. Ст. 1110.

⁹ Указ Президента РФ от 09.09.2008 N 1332 (ред. от 19.03.2013) «Об утверждении перечня федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, самостоятельно устанавливающих образовательные стандарты и требования для реализуемых ими образовательных программ высшего профессионального образования» // СЗ РФ. 2008. № 37. Ст. 4184.

которую можно определить, как публичные образовательные программы высшего образования.

Следует обратить внимание на частную проблему законодательного регулирования в данной области. Применительно к образовательным стандартам Закон¹⁰ устанавливает императивное правило о том, что «требования к условиям реализации и результатам освоения образовательных программ высшего образования, включенные в такие образовательные стандарты, не могут быть ниже соответствующих требований федеральных государственных образовательных стандартов». Таким образом, автономия уполномоченных ВУЗов в разработке образовательных стандартов ВПО и образовательных программ ВПО направлена и должна проявляться в том, что условия реализации и результаты освоения образовательных программ высшего образования в уполномоченных ВУЗах должны быть выше, чем в ВУЗах, разрабатывающих и реализующих образовательные программы на основе ФГОСов.

При таком подходе, целесообразны законодательные изменения в формулировке целей аккредитации образовательных программ ВПО применительно к уполномоченным ВУЗам. Аккредитация образовательных программ ВПО уполномоченных ВУЗов должна заключаться не в подтверждении соответствия федеральным государственным образовательным стандартам образовательной деятельности по основным образовательным программам высшего образования, а в подтверждении соответствия или превышения условий реализации и результатов освоения образовательных программ по отношению к уровню условий реализации и результатов освоения образовательных программ, требуемых ФГОС. При этом, помимо условий реализации и результатов освоения, в отношении уполномоченных ВУЗов аккредитация не должна проводиться по другим аспектам и требованиям ФГОС. В противном случае заложенный принцип, идея автономии уполномоченных ВУЗов в части разработки собственных программ ВПО не получит своего развития и будет нивелирована общими правилами государственной аккредитации. С учетом изложенного также целесообразно законодательно уточнить понятия «условия реали-

¹⁰ Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

зации» и «результаты освоения» образовательных программ. Кроме того, развитие идеи автономии уполномоченных ВУЗов и требования ясности и стабильности государственной образовательной политики и правового регулирования вызывают к необходимости уточнения круга вопросов, аспектов, содержания образовательных стандартов, которые могут выходить за пределы требований ФГОСов и по которым не должен проводиться контроль соответствия требованиям федеральных государственных образовательных стандартов.

Изложенное выше позволяет сделать вывод, что организации ВПО хотя и не являются органами власти, но их также отличает наличие властных функций и полномочий, при этом они осуществляют различные виды административной деятельности, в том числе неюрисдикционные – нормотворческую, правонаделятельную, оказание публичных услуг. Представляется обоснованным охарактеризовать статус организации, осуществляющей образования в сфере ВПО, как субъект децентрализованной публичной администрации и юридического лица публичного права. При этом к субъектам образовательной деятельности в сфере ВПО в соответствии с образовательным законодательством относятся образовательные организации высшего профессионального образования; образовательные организации дополнительного профессионального образования и научные организации.

Также образовательные организации ВПО наделены образовательным законодательством юрисдикционными функциями и полномочиями. Следует отметить, что данный вопрос является одним из наименее исследованных в отечественном правоведении. Одной из правовых проблем является регламентация публично-правового статуса организации ВПО как субъекта контроля, в том числе не только в его неюрисдикционных, разрешительных формах, но и в части осуществления юрисдикции. Контроль в сфере высшего образования уже становился предметом исследования в отечественном правоведении¹¹. Однако, целый ряд вопросов в данной области пока не нашел своего разрешения.

¹¹ См.: Зайцева Л.А. Административно-правовое регулирование высшего профессионального образования в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук:

С проблематикой контрольной деятельности тесно связан вопрос форм административной юрисдикции, предмета административно-правовых споров, субъектов и процедур их разрешения¹². Одной из проблемных областей в данной области являются пробелы регулирования отношений по разрешению споров из административных договоров¹³. Договор в сфере ВПО, опосредующий отношения обучающегося, организации ВПО, субъектов финансирующих образование обучающегося, является формой публичного управления отношениями в сфере ВПО. В этом качестве административный договор может выступать предметом административно-правового спора. Следует отметить, что одним из актуальных теоретических и практических вопросов отечественного административно-правового регулирования на современном этапе является проблема адекватного процессуального порядка разрешения административных споров из административного договора. Российское судебное процессуальное право не в полной мере отвечает задаче разрешения дел из административных договоров¹⁴, в связи с этим предлагается на данном этапе активное использовать квазисудебный порядок разрешения данной категории споров, в том числе в сфере ВПО.

Закон об образовании регламентирует конфликторазрешающую деятельность Комиссии по разрешению споров, наделяя ее фактически квази-судебными полномочиями. Анализ положений Закона позволяет утверждать, что Комиссия по разрешению споров вправе, в том числе, рассматривать конфликтные дела, воз-

12.00.14 / Зайцева Л.А.; [Место защиты: Моск. гос. юрид. акад.]. Москва, 2008. 236 с.: РГБ ОД, 61:08-12/133.

¹² См.: Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории. М.: РУДН, 2009.

¹³ Административный договор активно применяется в образовательной сфере и стал предметом исследования отечественных правоведов. См. например: Красильников Т.С. Административный договор в сфере образования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 : Москва, 2003 196 с. РГБ ОД, 61:04-12/466.

¹⁴ См.: Писенко К.А. Дела из административных договоров. Указ. соч. С.110-119. См. также: «Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» от 24.07.2002 N 95-ФЗ (ред. от 02.07.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.08.2013) // СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3012; «Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 14.11.2002 N 138-ФЗ (ред. от 02.07.2013) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.09.2013) // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

никающие и из административных договоров с участием субъектов высшего образования хотя прямо не указывает на данный предмет. Согласно Закону об образовании детальная регламентация процедур делегирована самой организации ВПО, которая может разработать все необходимые процессуальные инструменты и механизмы. Вместе с тем, желательным является прямое указание в Законе об образовании некоторых процедурных правил и уточнение предмета деятельности Комиссии, в том числе указание на споры из административных договоров в сфере ВПО как один из обязательных предметов ее конфликто разрешающей работы.

Закрепление за Комиссией полномочий по рассмотрению договорных споров и установление специфических процессуальных механизмов, адекватных предмету спора, создало бы важный инструмент защиты прав участников административно-правовых отношений в сфере ВПО, а также сформировало бы прецедент легального закрепления административно-процессуальных форм рассмотрения дел из административных договоров в целом. Также данный подход открыл бы дорогу и для надлежащего судебного контроля и судебной защиты граждан по делам из административных договоров посредством косвенного контроля, пересмотра актов.

Административные споры, рассматриваемые Комиссией, в том числе по делам из административных договоров, могут затрагивать не только интересы обучающегося, и публичные интересы, представляемые организацией ВПО, но также и иные публичные интересы, например, в связи с целевым приемом для последующего поступления выпускника на государственную или муниципальную службу¹⁵. В связи с этим предлагается закрепить порядок обеспечения участия в работе Комиссии третьих лиц, представляющих публичные интересы. Такой коллегиальный смешанный состав способствовал бы более конструктивному обсуждению проблемы, знакомству с позициями всех заинтересованных сторон, принятию сбалансированного, взвешенного решения и последующему принятию и моральному одобрению итогового решения всеми сторонами. Такая модель может снизить вероятность последующего судебного оспаривания, тем не менее, любая сторона формально не будет лишена права на судебную защиту.

¹⁵ См.: Ч. 10 Ст. 56. Закона об образовании.

Мугенова Эльвира Даутовна,
*кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
rudnfinad@mail.ru*

ЦЕЛИ И ПРЕДМЕТНЫЕ ОБЛАСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

В статье исследуются цели и предметные области административно-правового регулирования высшего профессионального образования. На основе комплексного изучения теоретических аспектов понятия целей правового регулирования, целей административно-правового регулирования, источников правового регулирования в сфере образования, обосновываются система целей и предметных областей, задачи системного административно-правового регулирования высшего профессионального образования.

Ключевые слова: правовое регулирование, управление образованием, цели административно-правового регулирования, предметные области регулирования, административное право, высшее образование, цели правового регулирования, эффективность управления, защита прав граждан.

Эффективность правового регулирования любой области жизни во многом определяется правильностью определения и постановки целей и задач такого регулирования, в связи с этим изучение целей и задач административно-правового регулирования в сфере высшего профессионального образования является весьма актуальным и значимым, однако мало исследованным вопросом. Выявление целей административно-правового регулирования в сфере высшего профессионального образования позволит изучить современное состояние позитивного права в данной области, сопоставить его с целями и на основе сопоставления выявить проблемы и предложить пути их устранения. Выявление целей позволяет приближаться к задаваемому идеалу правового регулирования в соответствующей сфере. В свою очередь, как справедливо отметил И.В. Бабичев, стремление к идеалу есть необходимое условие и существенный признак устойчивых социально-правовых систем¹. Категория цели широко используется и применительно к

¹ Бабичев И.В. Цели публично-правовых систем: муниципальные образования, механизмы их формирования // Журнал российского права. 2009. № 4. (С. 4. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

правовой науке и позитивному праву. В том числе в мировой юридической науке известны специальные научные фундаментальные работы, посвященные данной теме². В ряде отечественных работ по теории права, тем не менее, понятию цели права нередко не уделяется специального внимания, право зачастую описывается через другие категории, например, функции права, ценности права³. Нередко используются сходные категории, также связанные с вопросами целеполагания, достижения идеала⁴. Например, используется категория социального назначения права⁵. Вместе с тем, отечественному правоведению также известны и фундаментальные исследования, в которых исследуется собственно понятие цели права⁶. Как пишут Н.И. Матузов и А.В. Малько «правовая (юридическая) цель есть будущий результат, то, к чему стремятся субъекты правотворческой и правореализационной деятельности. Цели играют важную роль в процессе правового регулирования: отражая злободневные общественные потребности и стремления, они раскрывают содержание и значение юридических средств, ориентируют на те ценности, которые лежат в основе правовой политики конкретного государства»⁷.

Выше уже отмечалась связь понятия цели с понятием идеала. Идеальное в понятии цели приближает понятие цели желаемого права к понятиям социального назначения и задачам права. Здесь имеет смысл говорить об общей цели права, как «искусства добра и справедливости» (*ius est ars boni et aequi*), которая заключается в достижении блага, пользы для общества и отдельных

² См. наприм. Иеринг Р. фон. Цель в праве. Т. 1. СПб., 1881.

³ См. наприм. Власенко Н.А. Теория государства и права. Научно-практическое пособие для самостоятельной подготовки студентов всех форм обучения. М.: ИЗИСП. М.: ИД «Юриспруденция», 2009. 424 с.

⁴ Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В.Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С.157.

⁵ Там же. С. 155.

⁶ См. Экимов А.И. Категория цели в науке права // Философские проблемы государства и права / под ред. Д.А. Керимова, Л.С. Явича. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970. С. 60; цит по изд. Иванова О.М. О целях юридической ответственности // Право и политика. 2007. № 11). (С. 2. в Электронном издании СПС Консультант-Плюс).

⁷ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник // Юристь, 2004. (С. 218. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

лиц⁸. Следовательно, категории блага и пользы лежат в основе целевого измерения права. Историческое развитие общественных отношений и права, выделение, формирование в системе права новых отраслей права, законодательства, подотраслей и правовых институтов ставили и ставят задачу конкретизации этой общей цели права к конкретным группам общественных отношений и направлениям правового регулирования. Таким образом, в доктрине отдельных правовых отраслей сформировались научные представления о целях и задачах данных отраслей и составных элементов. Следует отметить, что современные теоретики права, выделяя цели права по различным классификационным основаниям выделяют, в том числе, и группу правовых целей по критерию степени распространенности. Здесь указываются цели права – общеправовые, специальные (отраслевые, подотраслевые, институтов, отдельных нормативных и правоприменительных актов и т.п.) и частные (первичных юридических средств и их комплексов – юридических норм, правовых режимов и т.д.)⁹. Разновидностью специальных отраслевых целей права являются цели административного права, в том числе цели административно-правового регулирования. В составе данных целей находятся и цели административно-правового регулирования в сфере высшего профессионального образования.

Для выявления данной группы целей необходимо обратиться к доктрине науки административного права. Следует отметить, что «цель административного права» не является распространенным понятием современной российской административно-правовой науки, поэтому выявление доктринальных представлений о данных целях связано во многом с изучением сопряженных теоретических вопросов общей части административного права, в частности, таких как предмет административного права. Редко цель административного права четко постулируется, дается емкое определение, а сам вопрос цели выделяется в особую тему. Тем не менее, анализируя работы ведущих российских ученых по адми-

⁸ Цит. по изд. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В.Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2003. С. 216.

⁹ Матузов Н.И., Малько А.В. Указ. соч. (С. 218. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

нистративному праву можно сделать определенные выводы о содержании базовой доктрины в отношении данного вопроса.

В работах по административному периоду советского периода цель административного права связывалась с формационными задачами общественного развития¹⁰. Со временем, идеологические постулаты перестали доминировать в решении вопроса о содержании административного права. Так, по мнению А.П. Коренева, административное право «предназначено регулировать... общественные отношения в... сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти»¹¹. Говоря о предназначении, автор видит, таким образом, цель административного права в регулировании общественных отношений в сфере государственного управления, деятельности исполнительной власти. Некоторыми авторами цели административного права связывались с «выполнением задач и осуществление функций государства»¹².

Весомый вклад в исследование целей административного права на современном этапе внес Ю.М. Козлов¹³. Основываясь на разработках Ю.М.Козлова, можно сделать вывод, что в качестве целей административного права он видел:

- эффективность системы и структуры органов исполнительной власти, в том числе, в части отсутствия дублирующих, излишних, коррупционных элементов компетенции, достижение оптимального уровня управления государством и обществом, упорядоченное и согласованное состояние экономической, социально-культурной и административно-политической сфер общественной жизни;

- соблюдение правовых пределов и стандартов при реализации исполнительной власти, государственного управления, обеспечение законности и справедливого обращения с граждана-

¹⁰ Студеникин С.С. Советское административное право. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1949. С. 28.

¹¹ Корнев А.П. Административное право России: учебник: в 3 ч. Ч. 1. М.: МА МВД России, 2000. С. 3.

¹² Административное право России: курс лекций / под ред. д.ю.н. И.Ш. Киляшханова. М.: Изд-во БФМосУ МВД России, 2003. С. 27.

¹³ См.: Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 15; Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. М., 2005. С. 4.

ми, создание необходимых условий для реализации прав, свобод и законных интересов личности в управлении;

– создание условий для правомерного поведения, для того чтобы граждане не становились правонарушителями.

Акцент на правовое начало в целеполагании административного права и публичного управления был поддержан и другими авторами¹⁴. Во многом поддерживая и развивая идеи Ю.М. Козлова, Л.Л. Попов приходит к выводу о том, что целями административного права являются следующие:

– обеспечение рамок правовых стандартов, внутри которых должно осуществляться управление государством и обществом;

– обеспечение оптимального уровня управления государством и обществом с использованием административно-правовых институтов;

– обеспечение законности и справедливого обращения с гражданами, создание необходимых условий для реализации прав и свобод личности в управлении, для создания правомерного поведения, для того, чтобы граждане не становились правонарушителями¹⁵.

Таким образом, наряду с такой традиционно определяемой в российском правоведении целью административного права, как обеспечение деятельности субъектов исполнительной власти и эффективности публичного управления, все большее внимание уделяется теперь также правозащитным целям административного права¹⁶.

¹⁴ Грищенко Л.Л. Административное право в управлении // Российский следователь. 2012. № 13. С. 38 – 42. (С. 2. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

¹⁵ Попов Л.Л. Ключевые проблемы государственного управления и административного права. / Проблемы административного и административно-процессуального права : сборник научных трудов памяти Ю.М. Козлова). М.: МГЮА, 2005. С. 8.

¹⁶ См. в частн.: Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд. М., 2009. С. 17; Киринов А.В. О реформировании системы административного права // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 51–56; Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 54–57 и др.

При этом некоторые авторы, как представляется, справедливо уделяя внимание развитию правозащитной цели и функции административного права, слишком принижают значение традиционной цели административного права, связанной с достижением эффективности публичного управления общественными процессами и отношениями¹⁷. Такой подход чреват превращением административного права в право сутяжничества, когда защита прав личности может превратиться не в средство достижения законных благ человека, терпящего от незаконности и произвола администрации, а повод к социальному саботажу, инструмент для фактического неповиновения и отрицания всякой законной власти и ее законных требований. Как представляется, административное право должно обеспечивать обе цели – и защиту прав граждан от произвола и ошибок администрации и эффективность публичного управления, которая в конечном счете также должна выражаться в улучшении жизни граждан страны в различных областях жизни. Цель административного права, таким образом, связана также с достижением баланса публичных и частных интересов в сфере публичного управления. Такая позиция более традиционна, подерживается рядом современных ученых¹⁸.

В отечественной административно-правовой доктрине понятия государственного управления и административного права тесно переплетены. Более того, высказывались даже обоснованные суждения о методологическом значении теории управления для понимания и определения специфики административно-правового регулирования¹⁹. Таким образом, решение вопроса о конкретиза-

¹⁷ Купреев С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период // Административное право и процесс. 2011. N 9. С. 16–18. (С. 4. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

¹⁸ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд. М., 2009. С. 17.; Мелехова А.Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011. N 4. С. 53–56. (С. 2. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс); Писенко К.А. Административные процедуры в конкурентном праве, как средство защиты и гармонизации публичных и частных интересов // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 17–20.

¹⁹ См.: Мицкевич Л.А. Теория управления как методологический фундамент административного права / Актуальные проблемы административного права и административного процесса: материалы конференции, посвященной 85-летию

ции целей административно-правового регулирования публичного управления высшим образованием во многом связано с определением целей и задач самого управления высшим образованием, как предмета административно-правового регулирования. По мнению некоторых ученых цель современной системы образования связана со способностью удовлетворять потребности личности и общества в высококачественных образовательных услугах, которые в свою очередь влияют на перспективы, как материального, так и духовного развития страны²⁰. Таким образом, целью публичного управления образованием и высшим образованием, в частности, можно считать обеспечение эффективности образовательной системы в части удовлетворения потребностей личности и общества в высококачественных образовательных услугах.

Важным источником для определения целей государственного управления в сфере высшего образования является Национальная доктрина образования в Российской Федерации²¹. Данная доктрина (далее – Доктрина) определяет как цели и задачи образования, так и задачи государства в сфере образования, планируемые результаты реализации Доктрины. Целевые аспекты образования и управления сферой образования определены также в Стратегии национальной безопасности России (далее – Стратегия)²². Целевые аспекты управления высшим образованием отражены и в новом Законе об образовании²³. Указанные источники связывают цели

Юрия Марковича Козлова и 100-летию Александра Ефимовича Лунева: сборник научных статей. М.: МГЮА., 2011. С. 24-26 и далее; Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М., 1986. С. 28-30.

²⁰ Бибик И.Е. Аттестация научных кадров в современных условиях. / Актуальные проблемы административного права и административного процесса: материалы конференции, посвященной 85-летию Юрия Марковича Козлова и 100-летию Александра Ефимовича Лунева: сборник научных статей. М.: МГЮА., 2011. С. 192.

²¹ Постановление Правительства РФ от 04.10.2000 № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 41. Ст. 4089.

²² Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

²³ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

образования и управления системой образования с вопросами развития в области экономики, безопасности, духовной сферы.

В литературе на отдельные целевые аспекты управления высшим образованием обращает внимание, в частности, Е.Н. Щербак²⁴. Представляют интерес выводы Л.Ю. Грудцына о задачах управления учреждением ВПО²⁵.

Комплексное исследование понятия правовых целей, воззрений ученых на содержание целей административно-правового регулирования, целей управления в области образования, а также и источников правового регулирования отношений в сфере образования позволяет выделить следующие группы (направления) целей административно-правового регулирования в сфере высшего образования:

- обеспечение эффективности публичного управления высшим образованием в части развития культурных, морально-нравственных, духовных аспектов образования и развития личности воспитательные цели (воспитательные административно-правовые цели);

- обеспечение эффективности публичного управления высшим образованием в части подготовки квалифицированных конкурентноспособных кадров, необходимых для эффективного экономического развития России, в том числе поддержания и развития конкурентноспособности в мире, обеспечения обороноспособности, безопасности, правопорядка (кадровые, социально-экономические и стратегические административно-правовые цели);

- обеспечение эффективности публичного управления высшим образованием в части сохранения и развития национальной культуры России и ее народов, русского языка,

²⁴ См. в частн.: Щербак Е.Н. О Национальной доктрине управления высшим образованием в условиях рыночной экономики // Юридический мир. 2012. № 1. С. 67–70; Щербак Е.Н. Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные основы и административно-правовое регулирование: автореф. дис. ... док. юрид. наук. М., 2011.

²⁵ Грудцына Л.Ю. Управление высшими учебными заведениями в России: экономико-правовой аспект // Юридическое образование и наука. 2012. № 1. С. 14–17. (С. 1. в Электронном издании СПС КонсультантПлюс).

языков коренных народов России, духовных и национальных традиций, (национально-идеологические административно-правовые цели);

- обеспечение эффективности публичного управления высшим образованием в части обеспечения потребностей в высшем образовании неопределенного круга лица, с учетом особенностей и специфики интеллектуального и физического развития, одаренности, способностей определенных групп и категорий людей, созданием условий для правомерного поведения личности в обществе посредством реализации правомерной профессиональной деятельности, решения вопросов занятости (лично-обеспечительные административно-правовые цели);

- цели, связанные с защитой граждан в области высшего образования от неправомерного поведения образовательной администрации (правозащитные административно-правовые цели).

Выявление указанных целей предопределяет выявление соответствующих предметных областей административно-правового регулирования высшего профессионального образования: административная деятельность по развитию культурных, морально-нравственных, духовных аспектов образования и развития личности; административная деятельность по обеспечению подготовки квалифицированных конкурентноспособных кадров; административная деятельность по сохранению и развитию национальной культуры России; административная деятельность по обеспечению потребностей в высшем образовании неопределенного круга лица; государственная деятельность по защите граждан в области высшего образования от неправомерного поведения образовательной администрации.

Необходимо отметить, что эффективность и системность административно-правового регулирования в сфере высшего образования может достигаться только при условии административно-правовой регламентации высшего образования на основе выделения основных предметных областей, а также с учетом функционального деления видов административной деятельности.

Прежде всего, основные предметные области должны регламентироваться в законодательстве, в также подзаконном регулировании, т. е. быть предметом законодательной и административно-нормотворческой деятельности. Также данные предметные об-

ласти должны быть регламентированы в зависимости от специфики их предмета в рамках неюрисдикционной административной деятельности, т. е. либо по управлению публичным имуществом, либо по оказанию публичных услуг либо по контрольно-правонаделительной деятельности. Возможны и сочетания этих видов неюрисдикционной административной деятельности в рамках отдельной предметной области административной деятельности в сфере ВПО.

Наконец юрисдикционная деятельность по контролю и надзору в сфере ВПО должна осуществлять по всем предметным областям, в противном случае, затруднительно достижение результатов – целей административно-правового регулирования высшего профессионального образования.

Оленина Татьяна Юрьевна,
*кафедра международного и конституционного права
Петрозаводский государственный университет
tyolenina@mail.ru*

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ РОССИИ И ФИНЛЯНДИИ¹

Леса на территории особо охраняемых природных территорий в России и Финляндии имеют схожие особенности, поэтому целесообразно использовать положительный опыт Финляндии правового регулирования таких лесов для России.

Ключевые слова и фразы: лесное законодательство, особо охраняемые природные территории, устойчивое лесопользование, многоцелевое использование лесов.

В связи с тем, что на особо охраняемых природных территориях (далее – ООПТ) может произрастать какая-либо растительность, а также располагаться леса, законодательство об ООПТ и лесное законодательство достаточно тесно взаимосвязаны и, сле-

¹ Издается в рамках реализации комплекса мероприятий Программы стратегического развития Петрозаводского государственного университета на 2012-2016 гг.

довательно, не должно быть противоречий в них. Данная проблема актуальна для многих современных государств. В данной статье посмотрим о соотношении указанных направлений законодательства на примере Российской Федерации (далее РФ) и Финляндии.

В России согласно пункту «д» и «к» статьи 72 Конституции Российской Федерации особо охраняемые природные территории и лесное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Лесное законодательство России состоит из Лесного кодекса Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ² (далее ЛК РФ), других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации, а также из иных нормативных правовых актов, регулирующих лесные правоотношения. Действующее законодательство субъектов Российской Федерации в настоящее время в области использования и охраны лесов разработано различным образом. В одних субъектах Российской Федерации принят единый комплексный закон об использовании лесов (например, в Московской области, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике), а в других присутствует ряд законов, затрагивающих отдельные вопросы лесопользования (например, в Республике Карелия, в Ленинградской области).

Законодательство России в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий составляют, прежде всего, специализированный Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»³, а также Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁴, Федеральный закон от 23.11.1995 N 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁵ и иными нормативными правовыми актами.

В некоторых субъектах РФ приняты свои законы об особо охраняемых природных территориях, например, в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Республике Алтай, Республи-

² СЗ РФ. 2006. N 50. Ст. 5278.

³ СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1024.

⁴ СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

⁵ СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4556.

ке Башкортостан, Республике Бурятия, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике и других.

В некоторых субъектах РФ, в которых нет такого специального закона, действуют подзаконные акты, например, в Республике Карелия – Распоряжение Правительства Республики Карелия от 06.02.2002 № 190р-П «Об особо охраняемых природных территориях».

В Финляндии в настоящее время в данной сфере действуют Закон о лесе от 12.12.1996 / 1093⁶ и Закон об охране природы от 20.12.1996/1096⁷ (который предусматривает охраняемые природные территории). Наряду с этим в Финляндии в последнее время широко обсуждается проект Лесного кодекса, предполагается, что он должен вступить в силу с 1 января 2014 года.

В соответствии с Федеральным законом от 14.03.1995 N 33-ФЗ, особо охраняемые природные территории – участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. В законодательстве Финляндии отсутствует определение охраняемых природных территорий.

В России Федеральный закон от 14.03.1995 N 33-ФЗ с учетом особенностей режима ООПТ и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий:

- государственные природные заповедники, в том числе биосферные;
- национальные парки;
- природные парки;
- государственные природные заказники;
- памятники природы;

⁶Finlex. 19.03.2013. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961093?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Mets%C3%A4%20lain>

⁷Finlex. 21.03.2013. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19961096?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Luonnonsuojelu%20lain>

- дендрологические парки и ботанические сады;
- лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Закон Финляндии от 20.12.1996/1096 в статье 10 к охраняемым природным территориям относит:

- национальные парки,
- природные заповедники и парки,
- другие музеи-заповедники.

Проблема соотношения лесного законодательства и законодательства об охраняемых природных территориях решена частично законопроектом Лесного кодекса Финляндии, которым предложено внести поправки о том, что кроме заповедных территорий, выделенных на основании закона об охране природы, закон о лесе не распространяется на территории, приобретенные для государственной цели создания заповедника или на иные государственные территории, на которых осуществляется уход согласно приказу об охране к назначению охраны природы на вырубленных территориях или на иных государственных землях, за которыми осуществляется уход согласно решению об охране государственного органа, администрирующего государственную землю или Лесного центра.

Статья 11 ЛК РФ 2006 г. предусматривает, что граждане имеют право свободно и бесплатно пребывать в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор дикорастущих плодов, ягод, орехов, грибов, других пригодных для употребления в пищу лесных ресурсов (пищевых лесных ресурсов), а также недревесных лесных ресурсов. Граждане обязаны соблюдать правила пожарной безопасности в лесах, правила санитарной безопасности в лесах, правила лесовосстановления и правила ухода за лесами. Гражданам запрещается осуществлять заготовку и сбор грибов и дикорастущих растений, виды которых занесены в Красную книгу Российской Федерации, красные книги субъектов Российской Федерации, а также грибов и дикорастущих растений, которые признаются наркотическими средствами в соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 года N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах"⁸.

Пребывание граждан может быть запрещено или ограничено в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасно-

⁸ СЗ РФ. 1998. N 2. Ст. 219.

сти, землях особо охраняемых природных территорий, иных землях, доступ граждан на которые запрещен или ограничен в соответствии с федеральными законами. Пребывание граждан в лесах может быть ограничено в целях обеспечения: пожарной безопасности и санитарной безопасности в лесах; безопасности граждан при выполнении работ.

Лесное законодательство Финляндии основано на принципе устойчивого лесопользования и многоцелевого использования лесов. Использование лесов регулируется для обеспечения благополучия людей и природы, а так же для экономической устойчивости лесного хозяйства. Финские леса, в том числе частные, открыты для посещения. Это означает, что каждый может свободно и без предъявления каких-либо разрешений находиться на территории финских лесов, независимо от формы их собственности.

Правовой режим лесов, расположенных на ООПТ, определен в статье 103 Лесного кодекса РФ. Некоторые особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства данных лесов установлены приказом Министерства природных ресурсов РФ от 16.07.2007 N 181 «Об утверждении Особенности использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях»⁹.

К лесам, расположенным на ООПТ, относятся леса, расположенные на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, памятников природы, государственных природных заказников и иных установленных федеральными законами особо охраняемых природных территориях. Тем самым ЛК РФ 2006 г. прямо не оговаривает, что леса ООПТ могут располагаться на территориях дендрологических парков и ботанических садов; лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

В лесах, расположенных на территориях государственных природных заповедников, запрещается проведение рубок лесных насаждений на лесных участках, на которых исключается любое вмешательство человека в природные процессы. На иных участках, если это не противоречит правовому режиму особой охраны

⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. N 38.

территорий государственных природных заповедников, допускается проведение выборочных рубок лесных насаждений в целях обеспечения функционирования государственных природных заповедников и жизнедеятельности проживающих в их пределах граждан.

В лесах, расположенных на территориях национальных парков, природных парков и государственных природных заказников, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, если иное не предусмотрено правовым режимом функциональных зон, установленных в границах этих особо охраняемых природных территорий.

В лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях, за исключением территорий биосферных полигонов, запрещается использование токсичных химических препаратов для охраны и защиты лесов, в том числе в научных целях.

В Федеральном законе «Об особо охраняемых природных территориях» и в указанном выше приказе Минприроды России от 16.07.2007 № 181 имеются некоторые противоречия и, возможно, недостатки. Так, в приказе Минприроды России № 181 на территориях заказников запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений с учетом правового режима функциональных зон. Однако федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» не предусмотрено функциональное зонирование заказников. Зонирование установлено для заповедников, национальных и природных парков и некоторых других ООПТ¹⁰.

В Финляндии на территории национальных парков и заповедников запрещается причинять повреждения деревьям, кустарникам или другим растениям или их частям (согласно ст. 13 Закона от 20.12.1996/1096).

По мнению ученых, в настоящее время есть основания для пересмотра целого ряда положений законодательства об ООПТ, по крайней мере, в целях соотнесения его с вновь принятым природо-ресурсным (лесным) законодательством¹¹.

¹⁰ Кипрухин И.В., Волкова А.Ю. Правовое регулирование использования лесов на особо охраняемых природных территориях // Правовые проблемы использования и охраны лесов и повышение лесного потенциала России: сб. ст. международной научно-практической конференции / отв. ред. Т.Ю. Оленина. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2013. С. 68-71.

¹¹ Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. М.: Эксмо, 2010. С. 235.

Таким образом, в законодательстве России и Финляндии регулируются леса на охраняемых природных территориях. Общим является то, что данные леса используются в соответствии с режимом их особой охраны и целевым назначением земель, определяемыми лесным законодательством и законодательством об ООПТ. В связи с необходимостью совершенствования данных направлений законотворчества, предлагается в законодательстве России и Финляндии предусмотреть следующие нормы: определить условия для развития лесного хозяйства, нацеленного на воспроизводство ценных древесных пород на ООПТ, необходимо ввести полный запрет рубки лесов ООПТ при создании новых и реорганизации существующих.

Петров А.А.,
*директор Иркутского областного государственного
научно-исследовательского казенного учреждения
«Институт законодательства и правовой информации
имени М.М. Сперанского», кандидат юридических наук
sibirmauka@mail.ru*

ПРЕДЕЛЫ ДЕЙСТВИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРОСТРАНСТВЕ

В статье, иллюстрируемой конкретными постановлениями, определениями, решениями Конституционного Суда РФ, рассматриваются вопросы юридической силы его актов, пределов действия, в статье осуществляется обращение к вопросам практики федерального судебного конституционного контроля.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, судебные акты, пределы действия решений Конституционного Суда РФ, правовые акты субъектов РФ.

Юридическая сила решений Конституционного Суда Российской Федерации¹ – как и правовых актов любого иного вида – характеризуется некоторыми параметрами, определяющими пределы их действия. Однако если вопросы действия решений Конституционного Суда во времени становятся предметом внимания в юридической науке, то пространственные пределы их юридиче-

¹ Далее – Конституционный Суд.

ской силы практически не были исследованы в литературе. Между тем, как отмечает К.Е. Сигалов, «наличие государственно-правовых феноменов обусловлено их расположенностью в пространстве, ограниченном некими рамками или пределами, отделенными от других определенными дистанциями, разграниченными на некоторые части или разделы»².

Судебные акты в этом смысле не являются исключением: они призваны опосредовать урегулированные нормами права общественные отношения, а правоотношения же, образуя среду права, складываются и протекают во времени и пространстве (как, впрочем, и любые общественные отношения)³. Сказанное тем более справедливо в отношении таких судебных актов, которые принимаются по делам о проверке нормативных правовых актов, которые сами имеют пределы действия во времени и в пространстве. Судебная проверка одних нормативных правовых актов на предмет соответствия другим подразумевает вынесение таких решений, которые имеют общее (а не индивидуализированное) действие, что сближает эти решения с самими нормативными правовыми актами, фигурирующими в соответствующих делах. Таким образом, потребность в исследовании вопроса о пространственных пределах действия решений Конституционного Суда не вызывает сомнений.

В соответствии со статьей 6 Федерального конституционного закона от 21 июня 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴ решения Конституционного Суда

² Сигалов К.Е. Пространство и время – формы бытия политико-правовой материи // История государства и права. 2007. № 11. С. 14.

³ Интересным представляется мнение Н.А. Колоколова, который рассматривает саму судебную власть как особые общественные отношения, возникновение и существование которых обусловлено способностью социума при необходимости генерировать механизм разрешения конфликтов на основе норм права, обеспечиваемый мощью государства (см.: Колоколов Н.А. Судебная власть как общеправовой феномен. М., Юрист, 2007 [электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс: Комментарии Законодательства».

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824; 2004. № 24. Ст. 2334; 2005. № 15. Ст. 1273; 2007. № 7. Ст. 829; 2009. № 23. Ст. 2754; 2010. № 45. Ст. 5742; 2011. № 1. Ст. 1; 2012. № 53 (часть I). Ст. 7572; 2013. № 14. Ст. 1637; далее – Закон о Конституционном Суде.

обязательны на всей территории Российской Федерации. Каких бы то ни было иных установлений относительно территориальной сферы действия решений Конституционного Суда ни в этой статье, ни в иных положениях Закона о Конституционном Суде не содержится, отсутствуют они и в Конституции Российской Федерации. При этом в соответствии со ст. 67 Конституции Российской Федерации территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (часть 1); Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права (ч. 2). Эти нормы конкретизируют относящееся к основам конституционного строя страны положение о распространении суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию (ч. 1 ст. 4 Конституции Российской Федерации). При этом перечень субъектов Российской Федерации содержится в ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации, а содержание остальных понятий, использованных в ч. 1 ее ст. 67, раскрывается в соответствующих федеральных законах.

На первый взгляд, тема пределов действия решений Конституционного Суда в пространстве этим и исчерпывается. Однако обращение к практике федерального судебного конституционного контроля все же обнаруживает в данной сфере отдельные вопросы, требующие более пристального рассмотрения.

Прежде всего, территориальная сфера действия решений Конституционного Суда предопределяется целями его деятельности. В соответствии с абзацем первым части первой статьи 3 Закона о Конституционном Суде полномочия Конституционного Суда реализуются в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации. Все эти цели непосредственно обусловлены положениями Конституции Российской Федерации. Конституция же, будучи юридической формой выражения государственного суверенитета Российской Федерации, по определению действует на всей территории страны (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15). Представляется, что именно на этом, в первую очередь,

основано содержащееся в ст. 6 Закона о Конституционном Суде решение вопроса о действии решений Конституционного Суда в пространстве.

Далее, необходимо обратить внимание на то, что ст. 6 Закона о Конституционном Суде открывается словами «решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации...», в то время как ч. 8 статьи 5 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции Российской Федерации» устанавливает, что «вступившие в силу судебные акты судов общей юрисдикции, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и иные обращения являются обязательными ... и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации»⁵. Аналогично, статья 7 Федерального конституционного закона от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах Российской Федерации»⁶ гласит: «Вступившие в законную силу судебные акты – решения, определения, постановления арбитражных судов обязательны для ... и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации». Таким образом, если пространственный аспект действия судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов связывается с необходимостью их исполнения, то решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации как таковые; не случайно часть вторая ст. 79 Закона о Конституционном Суде закрепляет положение, согласно которому решение Конституционного Суда действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Выявленное различие не может быть сведено лишь к порядку слов в приведенных положениях законодательства о судебной власти. Оно носит принципиальный характер, поскольку подчеркивает различия в правовой природе решений различных судов, входящих в судебную систему Российской Федерации. Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов, как правило, определяют права и обязанности конкретных лиц; соответственно, они не имеют общего значения, и по этой причине об их действии

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 898.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18. Ст. 1589.

в пространстве, по сути дела, говорить не приходится. Решения же Конституционного Суда предполагают оценку не фактов по конкретным делам, но правовых норм, и потому правовые нормы, конституционно-правовое истолкование или конституционно-правовая оценка которых дана в решениях Конституционного Суда, не могут применяться в отрыве от соответствующих решений Конституционного Суда. Следовательно, поскольку любые такие нормы имеют пределы действия в пространстве (что, в свою очередь, детерминируется ограниченностью пространственной юрисдикции органов публичной власти, их издающих⁷), постольку и решения Конституционного Суда действуют, по общему правилу, в тех же пределах.

Вместе с тем сфера действия решения Конституционного Суда, с одной стороны, и норм, которые оно затрагивает (в частности, тех, которые являлись предметом проверки по соответствующему делу), может не совпадать. Конституция Российской Федерации наделяет Конституционный Суд полномочиями разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 2 ст. 125), а также договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт «в» ч. 2 ст. 125); разрешать споры о компетенции между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации (пункт «в» ч. 3 ст. 125); проверять конституционность закона (в том числе закона субъекта Российской Федерации), примененного или подлежащего применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов (ч. 4 ст. 125). При этом ч. 6 ст. 125 Конституции Российской Федерации устанавливает, что акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Буквальное истолкование этих положений означало бы, что правовые последствия решения Кон-

⁷ Захаров В.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права. М., 2005. С. 116.

ституционного Суда по делу о проверке конституционности правовых актов или договоров субъекта Российской Федерации затрагивают только те их положения, которые непосредственно являлись предметом конституционно-судебного рассмотрения.

Однако такой вывод не будет соответствовать упоминавшимся выше взаимосвязанным предписаниям ч. 2 ст. 4 и ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которым Конституция действует на всей территории страны. Кроме того, подобное ограничение действия решений Конституционного Суда в пространстве резко снижает эффективность федерального судебного конституционного контроля, поскольку, по существу, требует от Конституционного Суда многократно возвращаться к рассмотрению и разрешению одних и тех же вопросов (если речь идет о правовых актах субъектов Российской Федерации), а также не согласуется с закрепленным в Конституции Российской Федерации принципом равноправия субъектов Российской Федерации, в том числе во взаимоотношениях с федеральным центром (ч. 1 и 4 ст. 5, ч. 2 ст. 72). В связи с этим Закон о Конституционном Суде – в развитие положений ст. 125 Конституции Российской Федерации – устанавливает, что наличие по предмету поступившего в Конституционный Суд обращения сохраняющего свою силу постановления Конституционного Суда, по общему правилу, влечет отказ в принятии такого обращения к рассмотрению (п. 3 ч. первой ст. 43). Кроме того, согласно ст. 87 Закона о Конституционном Суде признание не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации, договора субъекта Российской Федерации или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными (часть третья); положения указанных нормативных актов либо договоров не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами (часть четвертая)⁸.

⁸ Прав Г.А. Гаджиев, который подчеркивает, что «правовые последствия признания конкретной нормы неконституционной ... отражают данную Конституционным Судом оценку правовой позиции законотворческих органов, создавших нор-

Таким образом, действие решения Конституционного Суда о признании правового акта субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации распространяется не только на этот правовой акт, но и на аналогичные по содержанию правовые акты всех других субъектов Российской Федерации. Вместе с тем на практике реализация таких решений Конституционного Суда иногда сопровождается осложнениями, что может быть проиллюстрировано на следующем примере.

Постановлением Конституционного Суда от 24 января 1997 года № 1-П⁹ были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года № 186-И «О системе органов государственной власти Удмуртской Республики»¹⁰, в соответствии с которыми на территориях, не входящих в состав республики в качестве административно-территориальных образований (районы в городах и города, входящие в состав районов), предусматривалось создание представительных и исполнительных органов государственной власти, а органы и должностные лица указанных территорий не формировались посредством проведения выборов, а назначались органами государственной власти республики. Аналогичные положения содержались в Законе Республики Башкортостан от 12 октября 1994 года № ВС-25/11 «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан»¹¹.

Гражданин Р.А. Кагиров, полагая нарушенными свои конституционные права избирать и быть избранным в органы государственной власти, просил Верховный Суд Республики Башкортостан назначить дату выборов главы администрации одного из районов республики. Судебная коллегия по гражданским делам

мы с аналогичным содержанием, в этом смысле понятия «оспоримая норма» и «предмет рассмотрения» в конституционном судопроизводстве не совпадают. На примере конкретной оспоренной нормы Конституционный Суд рассматривает определенную, значимую юридическую проблему (предмет рассмотрения)» (см.: Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 83).

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

¹⁰ Известия Удмуртской Республики. 1996. 27 апр.; 21 нояб.

¹¹ Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1995. № 1. Ст. 1.

Верховного Суда Республики Башкортостан оставила эту жалобу без удовлетворения, сославшись на то, что п. 2 ст. 3 Договора Российской Федерации и Республики Башкортостан от 3 августа 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан»¹² относит порядок организации и деятельности органов государственной власти республики к ее ведению, а согласно ст. 95 Конституции Республики Башкортостан (в редакции, действовавшей на момент рассмотрения дела)¹³ главы администраций районов и городов назначаются Президентом республики. Суд указал также, что ссылка заявителя на Постановление Конституционного Суда от 24 января 1997 года № 1-П не может быть признана обоснованной, поскольку данное Постановление принято по конкретному делу и не может распространяться на нормы Закона Республики Башкортостан. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в решении по кассационной жалобе Р.А. Кагирова также указала, что ссылка на данное постановление Конституционного Суда не может служить основанием к отмене этого решения, поскольку не соответствующими Конституции Российской Федерации признаны положения законодательного акта Удмуртской Республики, а не Республики Башкортостан.

Рассматривая жалобу гражданина Р.А. Кагирова на нарушение его конституционных прав Законом Республики Башкортостан от 12 октября 1994 года № ВС-25/11 «О местном государственном управлении в Республике Башкортостан», Конституционный Суд отметил, что из положений статьи 6, пункта 3 части первой ст. 43, части второй ст. 87 Закона о Конституционном Суде в их взаимосвязи вытекает, что юридическая сила решений Конституционного Суда включает их обязательность на всей территории Российской Федерации и распространяется не только на акт, который являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда;

¹² Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 11. Ст. 575.

¹³ Ведомости Верховного Совета и Правительства Республики Башкортостан. 1994. № 4. Ст. 146.

признание Конституционным Судом какого-либо положения нормативного акта, в том числе закона субъекта Российской Федерации, не соответствующим Конституции Российской Федерации порождает обязанность отмены в установленном порядке аналогичных положений, в том числе содержащихся в законах других субъектов Российской Федерации; иное не согласуется с прямым действием и единообразным применением Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, а также с закрепленными ею принципами равенства прав и свобод граждан независимо от места их жительства (ст. 19) и равноправия субъектов Российской Федерации (ст. 5, ч. 4). При этом Конституционный Суд указал, что решения судов общей юрисдикции по жалобе Р.А. Кагирова, основанные на доводах о том, что постановления Конституционного Суда, в которых выражена указанная правовая позиция, не могут распространяться на нормы Закона Республики Башкортостан, поскольку приняты «по конкретному делу», противоречат части второй ст. 87 Закона о Конституционном Суде¹⁴.

В юридической литературе высказывались иные мнения по вопросам реализации указанных и иных взаимосвязанных с ними положений Закона о Конституционном Суде. В частности, Т.Д. Зражевская отмечала, что положение части второй ст. 79 Закона о Конституционном Суде, согласно которому решение Конституционного Суда России не требует подтверждения другими органами и должностными лицами, реально действует только для конкретного конституционно-правового спора, но такого «автоматизма» не может быть в отношении аналогичных законов, принятых в других субъектах Российской Федерации¹⁵.

¹⁴ Определение Конституционного Суда от 4 марта 1999 года № 19-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 15. Ст. 1928.

¹⁵ Зражевская Т.Д. Эффективность реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в субъектах Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / под ред. М.А. Митюкова и др. М., 2001. С. 118.

Более развернуто на эту тему высказывается А.М. Кальяк. По его мнению, анализ ст. 87 Закона о Конституционном Суде свидетельствует о том, что положения, аналогичные признанным неконституционными, не являются неконституционными, ибо иное будет противоречить обязанности обращения в суд с заявлением о признании их недействующими, а также указанию на их действие как основание для такого обращения¹⁶. Он также обращает внимание на то, что подтверждение того, что акт воспроизводит или содержит положения, аналогичные признанным неконституционными, требует определенного доказывания¹⁷.

Оценивая доводы А.М. Кальяка, следует отметить, что они, несомненно, не лишены рационального зерна. Установление аналогичности вновь оспариваемых в Конституционном Суде норм ранее оспаривавшимся действительно представляет собой серьезную проблему, что не отрицается и самим Конституционным Судом. Этот вопрос был предметом рассмотрения Конституционного Суда в процессе рассмотрения ходатайства Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда от 19 апреля 2001 года № 65-О. Заявитель, в частности, просил Конституционный Суд разъяснить, какие безусловные требования должны быть положены в основу методики описания норм Конституции Республики Башкортостан, аналогичных (идентичных, подобных) тем, которые были ранее признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации, а также какие критерии являются необходимыми и достаточными для доказательства аналогичности (идентичности, подобия) норм Конституции Республики Башкортостан тем нормам, которые ранее были признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации. В принятом по данному ходатайству Определении от 6 декабря 2001 года № 249-О¹⁸ Конституционный Суд отметил, что разработка каких бы то ни было методических указаний не относится к

¹⁶ Кальяк А.М. О сфере действия решений Конституционного Суда России по делам о нормоконтроле // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 8. С. 26.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Определение Конституционного Суда от 6 декабря 2001 года № 249-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 4. Ст. 374.

его компетенции; применительно же к конкретному правовому акту подобная методика означала бы, по сути, оценку его конституционности, что осуществляется в иной процедуре; при этом само содержание решений Конституционного Суда, сформулированные в них правовые позиции, служат критерием для установления того, воспроизводится ли в тех или иных нормах положение, признанное неконституционным, являются ли данные нормы такими же либо основанными на этом положении, и, следовательно, насколько они тождественны, аналогичны, идентичны или подобны, чтобы рассматривать их в качестве воспроизводящих положения, признанные неконституционными, или являющихся такими же, исходя из оценки аналогичности (идентичности) соответствующих норм с использованием известных методов толкования – телеологического, систематического, исторического, логического и др. (абзацы первый и второй п. 5 мотивировочной части).

Изложенная позиция Конституционного Суда, по существу, означает, что вопрос о том, распространяется ли или нет решение Конституционного Суда на те или иные правовые акты, должен решаться в каждом конкретном случае индивидуально. Однако данное обстоятельство, на наш взгляд и вопреки мнению А.М. Калыяка, не делает невозможным применение положений ст. 87 Закона о Конституционном Суде, а лишь заостряет внимание правоприменителей – включая, в данном случае, и сам Конституционный Суд – на необходимости тщательного исследования правовых актов или их отдельных положений на предмет выяснения возможности их применения в свете ранее вынесенных решений Конституционного Суда.

Другой специфический случай, когда пределы действия решения Конституционного Суда и пределы действия положений, конституционность которых им проверяется, не совпадает, связан с возможностью проверки конституционности международных договоров Российской Федерации. Конституция Российской Федерации предусматривает возможность такой проверки при условии, что проверяемый международный договор не вступил в силу; соответственно, если внутренние правовые акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу, то в отношении не соответствующих Конституции Российской Федерации международных договоров Российской Федерации ус-

тановлено, что они не подлежат введению в действие и применению (п. «г» ч. 2 и ч. 6 ст. 125 Конституции Российской Федерации, а также конкретизирующие их ст. 89 и 91 Закона о Конституционном Суде). Как известно, любой международный договор обязателен для государств, являющихся его сторонами; согласно ст. 26 «*Pacta sunt servanda*» Венской конвенции о праве международных договоров¹⁹ каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. Таким образом, действие международного договора, участником которого является Российская Федерация, распространяется не только на ее территорию, но и на территории других государств – участников договора. Решение же Конституционного Суда по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора ограничено в пространстве территорией Российской Федерации. Следовательно, такое решение будет иметь меньшие пространственные пределы действия, нежели проверяемые Конституционным Судом положения²⁰.

¹⁹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

²⁰ Исключение составляет ситуация, когда предметом проверки в Конституционном Суде Российской Федерации является двусторонний международный договор. Признание такого договора не соответствующим Конституции Российской Федерации не только исключает введение его в действие и применение на территории Российской Федерации, но и блокирует его действие в целом, поскольку у международного договора не может быть одной стороны (согласно п.п. «а» п. 1 ст. 1 Венской конвенции о праве международных договоров термин «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами).

Санавваров Голибджон Бакоевич,
*стажер кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов
sanavvarov@mail.ru*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

В работе автор раскрывает основные положения нормативно-правового регулирования деятельности различных организационно-правовых форм общественных объединений Республики Таджикистан.

Ключевые слова: Республика Таджикистан, демократия, статус, государство, общественные объединения, некоммерческие организации, Конституция, формирование, закон, проблема, развитие, политические права.

В регулировании вопросов, касающихся создания, деятельности, реорганизации и ликвидации общественных объединений Республики Таджикистан важную роль играет нормативно-правовое регулирование их деятельности. На этом основании для регулирования создания и деятельности указанных субъектов в РТ создана система национального законодательства, которая представляет совокупность определенных норм, расположенных с учетом их единства и дифференциации. Эти нормы находят свое выражение в различных правовых нормативных актах, которые в совокупности образуют действующее национальное законодательство об общественных объединениях¹.

В этом смысле, под национальным законодательством нужно понимать не только законодательные акты, но и иные нормативные акты, содержащие нормы, так или иначе регламентирующие правоотношения в сфере реализации гражданами своих прав на свободу объединения². Все эти нормы могут быть закреплены как в законах, так и в подзаконных нормативных актах, которые в зависимости от юридической силы, в свою очередь, можно расположить в строго иерархическую структуру. Чем больше

¹ Насиров Х.Т. Правовое регулирование некоммерческих организаций: учебное пособие. Душанбе, 2005. 172 с.

² Там же.

юридическая сила нормативного акта, тем выше его положение в системе действующего законодательства.

Для подробного исследования вопросов нормативно-правового регулирования деятельности общественных объединений стоит детально рассмотреть некоторые положения основных норм и источников, которые регулируют деятельность и административно-правовое положение общественных объединений Республики Таджикистана.

Следует обратить внимание на то, что в систему законодательства РТ, регулирующего административно-правовой статус общественных объединений республики, особое место занимает Кодекс РТ «Об административных правонарушениях» (далее КоАП) от 31 декабря 2008 года³.

Отмечается, что задачи КоАП РТ и законодательства в области административных правонарушений республики состоят из: охраны прав и свобод человека и гражданина; охраны здоровья, обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности населения; защиты общественной нравственности; оздоровления окружающей среды; охраны установленного порядка осуществления государственной власти; общественного порядка и общественной безопасности; собственности, защиты законных интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений, а также обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел об административных правонарушениях и предупреждение административных правонарушений.

Исходя из норм Закона Республики Таджикистан «Об общественных объединениях», можно определить, что основной задачей КоАП РТ в отношении общественных объединений является определение структуры их административных правонарушений и наложении ответных мер за совершенные ими противоправные деяния. По вопросам определения административной ответственности общественных объединений различных организационно-правовых форм, наложения им административных взысканий вы-

³ Кодекс РТ «Об административных правонарушениях» от 31 декабря 2008 г. // АМО РТ, 2008. №12, часть 1, ст. 898, 990; 2009. №5, ст.321; №9-10, ст.543; 2010. №1, ст.2, 5; №3, ст.153, №7, ст. 547; №12, ч. 1, ст. 812; 2011. №6, ст. 431; №7-8, ст. 610; №12, ст. 838; Закон РТ от 03.07.2012 г., №835; №843; Закон РТ от 01.08.2012 г., №877;

деляются нормы в ст. 31, 474, 474³, 475, 476, 477, 478, 504 КоАП РТ.

Особое место в структуре законодательных актов, регулирующих правоотношения в области прав на свободу объединения, занимает Гражданский кодекс Республики Таджикистан (ГК РТ) как единый и упорядоченный с высоким уровнем логической определенности закон. В Гражданском кодексе непосредственно нашли свое системное отражение ряд общественных отношений, связанных с созданием, деятельностью, реорганизацией и ликвидацией некоммерческих организаций в Таджикистане. Принятый Маджлиси Оли РТ в июле 1999 года, ГК впервые в национальном законодательстве определил правовой статус некоммерческой организации как организации, не преследующей извлечение прибыли в качестве основной цели деятельности и не распределяющей полученную прибыль между своими участниками (учредителями). Значимость гражданского кодификационного акта заключается еще и в том, что он содержит целый раздел 4 главы, специально посвященный основным организационно-правовым формам некоммерческих организаций, с описанием их прав и обязанностей⁴.

Уголовный кодекс Республики Таджикистан (1998 г.) устанавливает ответственность за воспрепятствование законной деятельности политических партий, общественных объединений, а равно вмешательство в законную их деятельность, повлекшее существенное ограничение их прав и законных интересов (ст. 158), за организацию политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, посягающих на личность и права человека (ст. 159).

Особое место в нормативно-правовом регулировании административно-правового статуса общественных объединений Таджикистана занимает Закон Республики Таджикистан «О политических партиях» от 1998 года. Нормы этого закона прямым образом запрещают создания какого либо общественного объединения, организации, движения или политической партии в государственных органах и структурах правоохранительных органов, вооруженных сил республики. Кроме того п. 2 ст. 5 закона устанавли-

⁴ Насиров Х.Т. Правовое регулирование некоммерческих организаций: учебное пособие. Душанбе, 2005. 172 с.

вает, что судьи, прокуроры, военнослужащие, работники органов внутренних дел, государственной безопасности, налоговой полиции, таможни и юстиции не могут быть участниками или членами каких ни будь общественных объединений или политических партий и движений

Закон Республики Таджикистан «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (2009 г.) регулирует отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией, ликвидацией, внесением изменений и дополнений в их учредительные документы, ведением единого государственного реестра юридических лиц и учетной регистрации представительств и филиалов юридических лиц.

Закон Республики Таджикистан «О государственной пошлине»⁵ (2004 г.) определяет объекты взимания и размеры госпошлины за совершение юридических действий. Закон Республики Таджикистан «О благотворительной деятельности»⁶ (2003 г.) определяет формы благотворительной деятельности, основные цели и возможные способы ее поддержки органами государственной власти и другие вопросы, связанные с созданием и деятельностью благотворительной организации и т.д.

Среди подзаконных нормативных актов ведущую роль в системе законодательства РТ об общественных объединениях и определения административно-правового статуса общественных объединений играют правовые акты, издаваемые Президентом и Правительством Республики Таджикистан, а также нормативные правовые акты министерств, государственных комитетов и иных органов государственного управления. Согласно ст. 20 Закона РТ «О нормативных правовых актах», Президент Республики Таджикистан в пределах своих полномочий, издает Указы в соответствии и на основании Конституции, конституционных законов и законов Республики Таджикистан. То есть Указы Президента, как подзаконные нормативные акты, не должны противоречить законам. Среди многочисленных Указов Президента Республики Таджикистан немало и таких, которые оказали радикальное влияние на со-

⁵ АМО РТ, 2004 г., № 2, ст.51; 2005 г., № 12, ст. 630; 2006 г., № 12, ст. 541, 2008 г., № 6, ст. 460; № 12, часть 2, ст.1000; 2009 г., № 3, ст.88; 2010 г., № 1.

⁶ АМО РТ 2003 г., № 4, ст. 148.

держание законодательства об общественных объединениях. Среди них хотелось бы отметить следующие: от 24 февраля 1996 года «Об учреждении Президентского фонда фундаментальных исследований»; от 8 августа 2002 года «О некоторых мерах по реализации документа стратегии сокращения бедности»; от 9 октября 2002 года «О создании института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан». Особую значимость приобрел Указ Президента Республики Таджикистан от 28 марта 2001 года «О введении книги регистрации проверок хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан», с помощью которого множеству некоммерческих организаций в Таджикистане удалось избежать необоснованных и незаконных проверок со стороны государственных проверяющих органов.

Постановления Правительства Республики Таджикистан также относятся к числу подзаконных актов, которые принимаются на основе и во исполнение Конституции, конституционных законов, законов, нормативно-правовых актов Маджлиси Оли Республики Таджикистан и Президента Республики Таджикистан. Правительство Республики Таджикистан должно принимать постановления, не противоречащие вышеперечисленным нормативным правовым актам. Данные подзаконные акты также оказывают позитивное влияние на динамику развития законодательства РТ об общественных объединениях. В частности, можно отметить значение Постановления Правительства Республики Таджикистан «О порядке взимания и размеров регистрационного сбора за регистрацию общественных объединений и политических партий» от 31 марта 2001 года № 132, благодаря которому были резко снижены ставки государственной пошлины за государственную регистрацию некоммерческих организаций в Таджикистане⁷.

Нормативные правовые акты министерств, государственных комитетов и иных органов государственного управления принимаются на основе и во исполнения Конституции, конституционных законов, законов, нормативных правовых актов совместных заседаний Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Маджлиси милли Маджлиси Оли

⁷ Насиров Х.Т. Правовое регулирование некоммерческих организаций: учебное пособие. Душанбе: 2005. 172 с.

Республики Таджикистан и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Президента и Правительства Республики Таджикистан. В системе законодательства РТ об общественных объединениях нормотворческая деятельность министерств, государственных комитетов и иных органов государственного управления должна осуществляться только в установленных для этих органов законом пределах.

Таким образом, хотя законодательство Республики Таджикистан об общественных объединениях, в определенной мере закрепляет и регулирует правовой статус общественных объединений различных форм, однако до сих пор не систематизировано, содержит пробелы и противоречия. Отсутствует достаточная внутрисистемная связь и должная содержательная увязка этих законов.

К примеру, не получил должного урегулирования в Законе РТ «Об общественных объединениях» вопрос о соотношении видов общественных объединений с их организационно-правовыми формами. Непонятно, должны ли отдельные виды общественных объединений создаваться только в тех организационно-правовых формах общественных объединений, которые установлены Законом РТ «Об общественных объединениях», или же отдельные виды общественных объединений могут создаваться и в иных организационно-правовых формах, устанавливаемых специальными законами об отдельных видах общественных объединений?

Имеется законодательное противоречие между нормами указанного закона и Гражданским кодексом РТ. К примеру, если ст.7 Закона РТ «Об общественных объединениях» определяет общественные движения республики как организационно-правовую форму общественных объединений, то Гражданский Кодекс РТ не имеет нормы, определяющей их правовой статус. Кроме того имеется и некоторая несовместимость нормы Закона РТ «Об общественных объединениях» с Законом РТ «О политических партиях», «Об органах общественной самодеятельности», «О свободе совести и религиозных организациях» и т.д.

Это обстоятельство в известной мере препятствует укреплению их позиции в обществе. Появляется необходимость принятия не только дополнительных нормативных правовых актов о статусе общественных объединений различных организационно-

правовых форм, но и пересмотр действующих с целью обеспечения их согласованного взаимодействия.

Литература

1. Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994. Душанбе. 41 с.
2. Кодекс РТ «Об административных правонарушениях» от 31 декабря 2008 г. // АМО РТ, 2008. №12
3. Закон РТ «Об общественных объединениях РТ» от 12 мая 2007 г. // АМО РТ. 2007. № 5, Ст. 363; 2008. № 3. Ст. 202.
4. Имомов А.И, Ойев Х. Конституционно – правовой статус некоммерческих организаций в Республике Таджикистан. Душанбе, 2011.
5. Имомов А.И. Становление и развитие неправительственных организаций в Республике Таджикистан. //Известия Академии наук Республики Таджикистан. Серия: «Философия и правоведение», № 2, 1996.
6. Имомов А.И. Конституционно-правовая реформа и политический процесс в Республике Таджикистан // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ca-c.org/journal/cac-08-2000/25.imomov.shtml>.
7. Насиров Х.Т. Правовое регулирование некоммерческих организаций: учебное пособие. Душанбе, 2005. 172 с.

Слободян Александр Анатольевич,

кандидат юридических наук

директор Юридической консалтинговой компании «САЛЕКС»

jaglex@mail.ru

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ПАЕВОГО ИНВЕСТИЦИОННОГО ФОНДА: ОТ ЧАСТНОПРАВОВОГО К ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМУ ПОДХОДУ

В статье рассматриваются актуальные проблемы модернизации правовой модели паевого инвестиционного фонда с позиций частноправового и публично-правового подходов. Автор подвергает критике доктринально-правовой подход, в рамках которого правовая модель паевого инвестиционного фонда рассматривается с точки зрения ее соответствия внутренней структуре гражданского права. Предлагается рассматривать паевой инвестиционный фонд с позиций экономико-правового подхода исследования правовых явлений.

Ключевые слова и фразы: инвестиции, паевой инвестиционный фонд, фондовый рынок, правовая модель, общая долевая собственность.

Законодательство Российской империи и Советского Союза не знало института инвестиционных фондов. Постсоветские страны вынужденные были за короткий промежуток времени преодолеть путь от плановой экономики с ее административным распределением ресурсов к рыночным механизмам привлечения ресурсов и формирования модели национальных фондовых рынков без соответствующего исторического опыта. Становление инвестиционных фондов как формы коллективного инвестирования в законодательстве стран бывшего СССР было обусловлено развитием правового регулирования корпоративных правоотношений и заимствованием иностранных правовых конструкций. При внедрении инвестиционных фондов заимствовался опыт правового регулирования инвестиционных фондов таких зарубежных стран как США, Великобритания, ФРГ, Франция, Япония и др.

В 1985 г. Совет ЕС принял Директиву «О предприятиях коллективного инвестирования в обращающиеся ценные бумаги»¹, направленную на развитие стандартов коллективного инвестирования в странах-членах ЕС. Сравнение направлений и механизмов правового регулирования инвестиционных фондов по законодательству постсоветских стран и Директивы Рады 85/611/ЕЭС свидетельствует о их совпадении. К основным направлениям правового регулирования общего инвестирования принадлежат регистрация, лицензирование, управление активами, состав и структура активов, диверсификация активов, особенности эмиссии и обращения ценных бумаг, порядок и объем раскрытия информации, государственный контроль в сфере общего инвестирования.

В правовых системах современности сформировались три основных юридических модели (структуры) инвестиционных фондов – корпоративная, трастовая и контрактная. В мире достаточно распространена корпоративная модель инвестиционного фонда, в рамках которой инвестиционный фонд функционирует, преимущественно, в форме акционерного общества. Владельцами корпоративного инвестиционного фонда являются его акционеры,

¹ Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS). [Режим доступа]: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31985L0611:EN:HTML>.

управление фондом от их имени осуществляет Президент, делегирующий часть полномочий управляющей компании. В силу не популярности института траста на постсоветском пространстве мы обойдем своим вниманием трастовые инвестиционные фонды. В целом, трастовые фонды существуют в странах, где распространена юридическая конструкция траста – Великобритания, США, другие страны бывшей Британской империи (Австралия, Новая Зеландия, Малайзия).

Национальные правовые традиции и законодательное ограничение отдельных стран относительно создания трастов послужило причиной появления контрактных фондов. В основном речь идет о странах романо-германской системы права. За такой формы юридическими собственниками активов фонда являются или управляющая компания, или инвесторы коллективно. Номинальным хранителем активов выступает кастодиан. Инвесторы получают доход от роста активов инвестиционного фонда, в том числе путем получения дивидендов, но не имеют существенного влияния на деятельность инвестиционного фонда. Отмежевание функций управления активами от хранения активов осуществляется с помощью контроля со стороны регуляторных органов. К контрактным принадлежат инвестиционные фонды ФРГ, взаимные фонды Италии, взаимные фонды инвестиций в Швейцарии.

Последние несколько десятилетий в ЕС наблюдалось усиление влияния институтов собственности англосаксонской правовой системы на развитие права собственности в европейских странах с континентальной правовой системой. Существующие в этих странах формы коллективного инвестирования не всегда могут быть урегулированы с помощью юридических конструкций континентального права. Так, английская модель доверительной собственности приобрела распространение в Швейцарии, Греции и других странах Европы. Во многих европейских странах паевой инвестиционный фонд (ПИФ) существует на основе траста. В Великобритании распространены unit trust (паевой фонд) – открытые инвестиционные фонды контрактного типа. Институты континентального права также влияют на англосаксонскую правовую систему. Например, нормы права ЕС имеют прямое действие на территории Великобритании. У Франции и в других странах, где

приобрело распространение французское право, при создании ПИФ использовали конструкцию общей долевой собственности.

Опосредствованные общей долевой собственностью, отношения участников ПИФ в странах ЕС существенно отличаются от модели общей долевой собственности, закрепленной в гражданских кодексах постсоветских стран. Специфичность этой собственности в конструкции ПИФ справедливо подвергается жесткой критике в юридической литературе. Диапазон позиций ученых по этому поводу довольно широк.

Исследуя ПИФ, М.В. Плющев пришел к выводу, что «поиск новых схем, направленных на аккумуляцию денежных средств для использования их в качестве инвестиционных ресурсов... часто ограничивается механическим копированием моделей, разработанных или более или менее успешно примененных за границей. Проблема заключается в том, что при подобном заимствовании, которое осуществляется по инициативе экономистов и преимущественно их силами, вообще игнорируется тот факт... конструкции были разработаны в пределах других правовых систем и в существующем виде могут не вписываться в российскую систему правовых координат. Сказанное в полной мере касается и ПИФ, юридическая конструкция которых была заимствована из англо-американской системы права»².

В.А. Белов считает, что ПИФ «во-первых, не существует такого способа образования общей долевой собственности, как заключение каждым пайщиком отдельно с управляющей компанией договора доверительного управления имуществом, внесенным в качестве пая в ПИФ; во-вторых, происходит нарушения принципа участия в общем праве собственности – принципа добровольности, ведь не допускается раздел имущества, составляющем ПИФ, а также выделение из ПИФ доли в натуре; в-третьих, пайщики не имеют преобладающего права приобретения доли в праве собственности на общее имущество; в-четвертых, пайщики не связаны никакими юридическими отношениями друг с другом»³.

² Плющев М.В. Правовая природа паевого инвестиционного фонда и инвестиционного пая: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Ростов-на-Дону, 2005. С. 4.

³ Белов В.А. Ценные бумаги в российском гражданском праве: учебное пособие по специальному курсу. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2 т. Т. II. М.: Центр «ЮрИнфоР», 2007. С. 567.

По мнению Е.В. Ивановой «никакого общего имущества инвесторов ПИФ нет, а соответственно, не может существовать никакого общества совладельцев такого имущества. По своему правовому статусу они скорее напоминают вкладчиков банка, чем совладельцев общего имущества с тем различием, что вкладчики заключают договор банковского вклада, а основанием для возникновения специальных правомочностей инвесторов ПИФ является договор с управляющим о доверительном управлении имуществом»⁴.

Более категорически высказалась Н.Г. Лопатенкова: «К отношениям между пайщиками не применяется ни одна норма права, закрепленная в правовом институте общей долевой собственности. Это не оспоримо доказывает, что, если между пайщиками и существуют любые отношения, последние никак не могут быть отношениями общей долевой собственности»⁵.

По мнению З.В. Макарчук, для управления имуществом ПИФ используется договор доверительного управления имуществом, который, по общему правилу, не может применяться к денежно-кредитной сфере и плохо корреспондирует самой идее ПИФ как способа коллективного инвестирования, создавая тем самым проблемы в ее практической деятельности. Решение этой проблемы... возможно или путем дальнейшего усовершенствования конструкции доверительного управления, или замены правовой модели ПИФ другой правовой формой, которая лучше вписывается в систему договорных отношений, известную российскому праву⁶.

Похожую правовую позицию занимает Т.Т. Оксюк, по мнению которого, «в континентальном праве вообще отсутствующая правовая конструкция, которая бы позволяла полно... и без противоречий с другими институтами гражданского законодатель-

⁴ Иванова Е.В. Гражданско-правовое положение паевых инвестиционных фондов: вопросы теории и практики: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2009. 107 с.

⁵ Лопатенкова Н.Г. Гражданско-правовые проблемы, связанные с использованием конструкции паевого инвестиционного фонда // Законодательство. 2010. № 10. 12 с.

⁶ Макарчук З.В. Правовое регулирование деятельности инвестиционных фондов в России и США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.03. Российский университет дружбы народов. М., 2000. 19 с.

ства урегулировать правовой режим ПИФ, состоящего с имущественных прав обязательственного характера»⁷.

Таким образом, подавляющее большинство цивилистов лишь констатируют проблемы правовой конструкции ПИФ, не предлагая эффективных вариантов ее усовершенствования. Но, по мнению В.Липавского, «наиболее оптимально при правовом оформлении ПИФ использовать конструкции юридического лица. Для разных фондов такие конструкции могут быть разными. Так, интервальный паевой фонд достаточно легко ложится в правовую модель коммандитного общества с одним полным товарищем и множественностью вкладчиков. Для закрытого ПИФ можно использовать конструкцию акционерного общества, установив при этом некоторые особенности. Закрытый ПИФ и сейчас не так уже сильно отличается по сути от акционерного инвестиционного фонда. Выбор модели для открытого паевого фонда представляет большую сложность, но и в этом случае легче было бы выбрать (даже с особенностями) корпоративную оболочку, чем стараться привлечь инородную в данной ситуации договорную форму»⁸.

Таким образом, в юридической литературе ПИФ исследуется преимущественно с позиций доктринально-правового подхода, в рамках которого научно-практические проблемы ПИФ рассматриваются с точки зрения соответствия ПИФ внутренней структуре гражданского права. Учитывая сложность и объемность этой проблематики, автор не ставит цель дать ответ на вопрос в этой статье, насколько нормы законодательства о ПИФ «вписываются» в систему гражданского права. Но немаловажную роль играет экономико-правовой подход исследования правовых явлений, согласно которому ПИФ целесообразно рассматривать с позиций финансового права и экономической теории. Ведь состав и структура активов инвестиционных фондов отличаются детальной правовой регламентацией, обусловленной диверсификацией (минимизацией и распределением) рисков. Диверсификация портфеля фонда означает сохранение максимально возможного дохода при ми-

⁷ Оксюк Т.Т. Гражданско-правовое регулирование доверительного управления паевыми инвестиционными фондами: дис. ... канд. юрид. наук: 13.00.03. М., 2005. С. 144-145.

⁸ Липавский В. Правовые проблемы статуса паевых инвестиционных фондов // Хозяйство и право. 2004. № 5. С. 50.

нимальных рисках. Она осуществляется в интересах акционеров (участников) фонда. Важной задачей управляющей компании при осуществлении деятельности по управлению активами инвестиционного фонда можно считать объединения оптимального соотношения риска инвестирования и структуры портфеля инвестиций, то есть работу с портфельным риском. Управляющая компания выполняет комплекс функций относительно: анализа активов, принадлежащих инвестиционному фонду и активов, в которые планируется осуществить инвестирование, мониторинга стоимости активов, расчет рисков при инвестировании активов, расчета доходности и рискованности инвестиционного портфеля⁹.

Доля участника ПИФ означает условный его раздел и содействует определению величины каждого участника в общей массе. Эта величина зависит от первично внесенного в ПИФ имущества. Определение размера доли участников ПИФ в праве общей долевой собственности устанавливается договором управления в зависимости от денежного вноса каждого из участников. В свою очередь, расчетная стоимость ценной бумаги ПИФ определяется как результат деления общей стоимости чистых активов ПИФ на количество его ценных бумаг, находящихся в обращении на дату проведения расчетов. Право собственности на имущество ПИФ и на долю в праве на него – это не тождественные правовые понятия, поскольку во время осуществления деятельности по управлению ПИФ постоянно меняется структура его активов (вместо одних появляются другие объекты гражданских прав). Другими словами, активы ПИФ носят реальный характер, стоимости активов ПИФ присуща учетность, а доля в ПИФ – единица измерения активов. Доля в праве на ПИФ представляет собой элемент правового механизма, с помощью которого осуществляется расчет средств или имущества, подлежащих уплате участнику при выходе с ПИФ.

Для раскрытия правовой природы доли участника ПИФ целесообразно провести аналогии с правовым режимом доли участника ООО. В сравнении с оборотом долей ООО в ПИФ подобная оборотоспособность отсутствует. Обращению подлежат

⁹ Слободян А. Категория «риск» в деятельности паевых и акционерных инвестиционных фондов // Хозяйство и право. 2012. № 8. С. 50.

инвестиционные сертификаты, что дает нам основания утверждать, что инвестиционные паи (сертификаты) «заслоняют» собой доли в ПИФ. Ведь важным условием для инвестирования в инвестиционные фонды является ликвидность их ценных бумаг как способность превращаться в денежные средства за краткий промежуток времени.

Таким образом, правовая модель ПИФ подвергает переосмыслению традиционное понимание права собственности, наполняя его новым содержанием. Право собственности постепенно превращается в «набор прав», который не обеспечивает владельцу всю полноту прав над объектом собственности. Законодатель создал новый объект гражданских прав – ПИФ, распространив на него действие правовых норм, регулирующих общую долевую собственность. По нашему мнению, законодатель преследовал цель наделения ПИФ высокой степенью инвестиционной привлекательности. Распространение на ПИФ полноценной общей долевой собственности неизбежно привело бы к ограничению гражданско-правового оборота его ценных бумаг.

Фролова Евгения Евгеньевна,

доктор юридических наук,

профессор кафедры административного и финансового права

Российского университета дружбы народов

sibirnauka@mail.ru;

Кармадонова Е.В.,

аспирант кафедры финансов

Байкальского государственного университета экономики и права

sibirnauka@mail.ru

ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА

Анализируя ключевые составляющие развития экономики страны, подчеркивая ключевую роль банков в трансформации денежных потоков, затрагиваются вопросы источников формирования собственных средств банков, привлечения ими финансовых ресурсов для поддержания текущей ликвидности и долгосрочных заимствованных и привлеченных средств для эффективных финансовых результатов деятельности на длительную перспективу, иллюстрирует информацию развернутая картина актуальных финансовых данных и банковской стати-

стики. Также с описанием возможностей диверсификации банками указанных средств на финансовом рынке рассматриваются новеллы законодательства и международные подходы, влияющие на принятие ими упомянутых решений.

Ключевые слова и фразы: финансовое положение, кредитные организации, управление денежными потоками, банковская ликвидность, Центральный банк РФ, нормативы деятельности кредитной организации, ликвидность кредитной организации, банковский сектор экономики, собственные средства (капитал), финансовые результаты деятельности.

В современных условиях повышения влияния кредитных отношений на интенсификацию процесса экономического воспроизводства и для соответствия потребностям развития хозяйствующих субъектов банковскому сектору требуются дополнительные финансовые ресурсы.

От уровня развития ресурсной базы напрямую зависит развитие экономики страны и каждого ее региона. Поэтому наращивание собственной капитальной базы является одной из основных задач банковского сектора страны. Наращивание собственного капитала кредитными организациями позволяет создавать эффективную ресурсную базу.

Повышение требований к наращиванию объемов собственных средств кредитных организаций обусловлено необходимостью обеспечения финансовой стабильности банковской системы, снижения проявлений кризисных явлений, обеспечения и удовлетворения запросов потребителей и формирование необходимого спроса на оказываемые услуги на рынке, действием «новых» Базельских соглашений, введенных в практику регулирования банковской деятельности, повышения надежности банков.

Повышение требований к величине капитала кредитных организаций и условия увеличения собственных средств кредитными организациями отражены в изменениях, внесенных в Федеральный закон от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности»¹. В Стратегии развития банковского секто-

¹ Федеральный закон РФ от 2 декабря 1990 года № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (ред. от 12.10.2013) // Собрание законодательства РФ. 05.02.1996. № 6. Ст. 492.

ра Российской Федерации на период до 2015 года² увеличение капитала кредитных организаций определяется как ключевая задача по повышению капитализации банковского сектора в целях обеспечения достаточного уровня покрытия капиталом принимаемых кредитными организациями рисков. Увеличение размера собственных средств (капитала) кредитных организаций является важным условием развития банковского сектора и служит фактором повышения устойчивости кредитных организаций.

В то же время, формирование (наращивание) банковским сектором ресурсной базы зависит от возможностей, предоставленных рынком, от влияния внешних и внутренних факторов (табл. 1).

Таблица 1

Внешние и внутренние факторы капитализации банковского сектора³

Внешние факторы (глобальные)	Внутренние факторы (национальные)
Становление самостоятельного транснационального капитала	Инфляция
Финансовая глобализация	Ситуация в экономике
Рост международных потоков капитала, переливы капитала	Растущие издержки по формированию собственного капитала
Концентрация капитала на рынке финансовых услуг	Требования инвесторов к капиталу
Конъюнктура мирового рынка капиталов	Требования регуляторов к капиталу

Мировой опыт свидетельствует, что воздействие указанных факторов способствовало ускорению процесса капитализации банковского сектора в развитых странах (например, США, Япония). Так, результатом оценки влияния кризисных явлений на стабильность банковской системы явились «новые» Базельские соглашения, повышающие требования к объему собственных средств кредитных организаций. Влияние мирового финансового кризиса на развития мирового рынка свидетельствует о необходи-

² Заявление Правительства РФ и Банка России от 5 апреля 2011 г. «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. N 21. 20.04.2011.

³ Роль кредитов и модернизация деятельности банков в сфере кредитования: монография / кол. авт.; под ред. О.И. Лаврушина. М.: КНОРС, 2012. С. 117.

мости повышению внимания к увеличению собственной капитальной базы банковского сектора в мировом масштабе.

Проявление указанных факторов в экономике России будет способствовать процессу капитализации российской банковской системы. Так, Стратегией развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года предусмотрено увеличение минимальной величины собственных средств (капитала) кредитной организации до 300 млн. рублей с 1 января 2015 года (с 1 января 2012 года данный показатель составляет 180 млн руб.).

Статистика показателей по банковскому сектору России подтверждает остроту проблемы капитализации собственного капитала: темпы роста капитала в посткризисный период остаются на низком уровне (табл. 2).

Таблица 1

Темпы прироста отдельных показателей, в % за год⁴

Наименование показателя	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Капитал	31,2	36,3	57,8	42,7	21,2	2,4	10,8
ВВП	26,9	24,6	23,5	24,2	-6	15,9	21,0

Низкие темпы прироста капитала банковского сектора страны по сравнению с темпами прироста ВВП в 2010–2011 годах, свидетельствуют об ослаблении инновационной компоненты экономического роста, доли капитала банков в ВВП.

Приведенные данные табл. 3 свидетельствуют о том, что основными факторами наращивания капитала кредитными организациями России являются: прибыль и фонды, субординированные кредиты, предоставленные банкам в качестве поддержки от государства. В тоже время региональные кредитные организации в разных субъектах страны имеют свои особенности по наращиванию величины капитала. Например, факторами роста собственных средств кредитных организаций Иркутской области остается прибыль и переоценка стоимости имущества. Прирост совокупного размера собственных средств (капитала) региональных кредитных организаций Иркутской области составил за 2011 год 14%, в то

⁴ Обзор банковского сектора РФ. Интернет-версия. 2010 № 88, 2011 № 100, 2012 № 112// www.cbr.ru

время как средний показатель по стране значительно ниже и составляет 4 %.

Таблица 3

**Факторы роста собственных средств (капитала)
банковского сектора, в %⁵**

Наименование показателя	01.01.2005	01.01.2006	01.01.2007	01.01.2008	01.01.2009	01.01.2010	01.01.2011	01.01.2012
Факторы роста капитала	104,0	109,1	107,8	107,3	113,3	110,9	112,4	115,2
Уставный капитал	42,2	37,6	36,8	28,7	24,3	25,4	25,4	24,5
Эмиссионный доход	11,8	12,9	12,3	26,6	20,5	20,3	21,7	21,5
Прибыль и фонды кредитной организации	36,4	39,6	41,9	37,6	35,6	31,5	37,1	42,9
Субординированные кредиты	7,3	13,7	13,8	11,6	30,6	29,7	24,3	22,7
Прирост стоимости имущества за счет переоценки	5,7	4,8	2,8	2,7	2,3	4,1	3,9	3,7
Прочие факторы	0,5	0,4	0,3	0,2	0	0	0	0

Снижение финансовых результатов деятельности кредитных организаций в кризисный период происходило на всей территории страны (табл. 4). Наибольший объем убытков кредитными организациями был получен в 2009 году, количество убыточных кредитных организаций составило 11 % от количества действующих кредитных организаций (8 % в 2008 году).

В 2010 году наметился положительный сдвиг: отрицательный финансовый результат имели лишь 5 % кредитных организаций. На начало 2011 года финансовый результат деятельности кредитных организаций улучшился – прибыли выросла 2,8 раза, и к началу 2012 года совокупный объем прибыли значительно превысил показатели докризисного периода, составив 848 млрд рублей.

Аналогичная ситуация наблюдалась во многих регионах страны: прирост совокупного финансового результата региональ-

⁵ Обзор банковского сектора РФ. Интернет-версия. 2010. № 88; 2011. № 100; 2012. № 112 // www.cbr.ru.

ных кредитных организаций Иркутской области находился в пределах среднего роста по стране и за 2011 год составил 41 % (средний показатель по стране составляет 48 %).

Таблица 4

Финансовый результат деятельности кредитных организаций России

Наименование показателя	01.01.2008	01.01.2009	01.01.2010	01.01.2011	01.01.2012
Объем прибыли по кредитным организациям банковского сектора, всего (млрд. руб.)	507,9	409,2	205,1	573,4	848,2
Темп роста объема прибыли, в % к предыдущему году	119%	81%	50%	280%	148%
Объем прибыли кредитных организаций (млрд. руб.)	508,8	446,9	284,9	595,0	853,8
Объем убытков кредитных организаций (млрд. руб.)	-0,9	-37,8	-79,8	-21,7	-5,6
Количество кредитных организаций, всего (ед.)	1134	1106	1058	1012	978
Количество прибыльных кредитных организаций (ед.)	1123	1050	938	931	928
Количество убыточных кредитных организаций (ед.)	11	56	120	81	50
Объем прибыли (всего) приходящийся на 1 кредитную организацию (млрд. руб.)	0,448	0,370	0,194	0,567	0,867

Наблюдающийся рост прибыли, сокращение количества убыточных кредитных организаций позволяют кредитным организациям наращивать собственный капитал самостоятельно. Однако при сохранении такой положительной динамике роста прибыли процесс капитализации банковского сектора затянется на долгие годы.

Проблема недостаточного роста прибыли – собственных средств для наращивания капитала, заставила кредитные организации активно искать иные инструменты наращивания ресурсной базы. Одним из таких инструментов, позволивших увеличивать собственный капитал, стали субординированные кредиты. Субор-

динированные кредиты в России широкое распространение получили за последние 10 лет, в то же время в международной практике их используют уже давно. Активное использование субординированного кредита в России связано с кризисом на финансовом рынке. В период кризиса доля субординированных кредитов в совокупном объеме собственного капитала кредитных организаций достигла максимума – 30,6 %. В посткризисный период, когда наметились положительные сдвиги в экономике, доля субординированных кредитов стала постепенно сокращаться в совокупном объеме собственного капитала кредитных организаций и к 01.01.2012 года составила 22,7 %.

Другим фактором использования субординированных кредитов являются отдельные приоритеты их привлечения, например, выплачиваемые по ним проценты уменьшают налогооблагаемую базу.

Цели, на которые предоставляется субординированный кредит, закреплены в Положении Банка России № 215-П «О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций»⁶, в соответствии с которым средства, полученные по субординированному кредиту, могут быть включены в дополнительный капитал банка, то есть в величину собственных средств (капитала) кредитной организации.

Острота проблемы капитализации собственного капитала за последнее время остается практически на том же уровне. Предоставленные субординированные кредиты в период кризиса стали важным источником пополнения капитальной базы банковского сектора, однако степень использования такого механизма докапитализации у банков различна. По экспертным оценкам, в группе банков с государственным участием рост собственного капитала за первое полугодие 2009 года на 80% был обеспечен субординированными кредитами, около 30% суммы факторов роста капитала за счет субординированных кредитов было у крупных частных банков. Большинству мелких кредитных организаций такой механизм докапитализации пока недоступен. Средние и мелкие банки не мо-

⁶ Положение Банка России от 10 февраля 2003 г. N 215-П «О методике определения собственных средств (капитала) кредитных организаций» //Вестник Банка России от 20 марта 2003 г. N 15.

гут найти источники увеличения собственных средств. У таких банков достаточно низкий уровень капитальной базы, в большинстве случаев они низкорентабельны, у них продолжается снижение чистой процентной маржи банковских операций, прежде всего за счет снижения доходности кредитных операций и увеличения за последнее время банковских рисков.

Кроме того, проблема докапитализации в банковском секторе обостряется повышением требований к минимальному размеру собственного капитала банков, установленная ст. 11.2 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности». В соответствии с требованиями ст. 11.2 указанного Федерального минимальный размер капитала банка установлен в размере 180 млн руб. с 01.01.2012, с 01.01.2015 – в сумме 300 млн руб. Например, всеми региональными кредитными организациями Иркутской области по состоянию на 01.01.2012 размер собственных средств соблюдается, однако 6 региональным кредитным организациям в ближайшее время необходимо принимать меры по его увеличению, так как размер сформированного на текущий момент собственного капитала меньше минимального размера, установленного с 01.01.2015.

Такая ситуация в дальнейшем заставит многие мелкие банки искать пути к слияниям и продажам, а, следовательно, банковская система будет и дальше консолидироваться, и количество банков – уменьшаться. Снижение количества небольших коммерческих банков, в свою очередь, создаст определенные трудности для мелких товаропроизводителей и частных лиц на кредитном рынке за счет снижения возможностей получения ссужаемых средств.

Второй проблемой (после недостаточной капитализации банковского сектора) в формировании ресурсной базы остается – недостаточность привлеченных средств внутри страны.

Приведенные данные в табл. 5 свидетельствуют, что основным источником финансирования банковской деятельности, формирующим ресурсную базу кредитных организаций, являются привлеченные средства: в среднем они составляют от 60 до 70% ресурсной базы.

Таблица 5

Структура ресурсной базы кредитных организаций России⁷
(в процентах к итогу по каждому году)

На начало года	Собственные средства	Заемные средства	Привлеченные средства клиентов
2005	12,4	25,1	62,6
2006	12,8	22,9	64,3
2007	11,8	24,7	63,6
2008	14,4	22,4	63,2
2009	12,1	32,9	55,1
2010	15,1	21,3	63,6
2011	14,9	15,2	69,9

Масштабы деятельности банковского сектора в целом, и каждой кредитной организации в частности, напрямую зависят от размеров тех ресурсов, которые приобретаются на рынке ссудных и депозитных ресурсов. Поэтому на рынке ресурсов формируется конкурентная борьба за их привлечение банками. Использование кредитными организациями страны заемных средств является доказательством недостаточности собственных денежных ресурсов, которая восполняется за счет займов и кредитов. Как видно из данных, заемные средства составляют порядка четверти всех денежных ресурсов банковского сектора (в период кризиса данный показатель составил треть ресурсов). Продолжающееся заимствование ресурсов у нерезидентов создает риск влияния кризисов, связанных с использованием иностранной валюты и тенденций на международных рынках. Кроме того, часто заемные средства для кредитной организации – более дорогой источник, чем привлеченные средства. Использование заемных средств, превышающих величину собственного капитала, свидетельствует о недостатке привлеченных средств внутри страны, что ослабляет денежную базу российской банковской системы.

Кроме того, указанная проблема усугубляется жесткой банковской конкуренцией, которая ограничила доступ отдельных кредитных организаций к ресурсам и продолжает увеличивать зависимость формирования их ресурсной базы от определенного круга клиентов. Поэтому перед кредитными организациями остро

⁷ Матлин А. М. Проблемы формирования ресурсной базы коммерческих банков // Управление в кредитной организации. 2011. № 5.

стоит вопрос поддержания необходимого уровня диверсификации ресурсной базы. Поддержание диверсификации ресурсной базы возможно за счет привлечения денежных средств из иных источников, что в свою очередь обеспечит сбалансированность ресурсной базы, в том числе по срокам, объемам и процентным ставкам.

Решением данной проблемы может стать диверсификация источников привлечения, например, за счет государственных ценных бумаг, ипотечных бумаг, секьюритизации, федеральных и муниципальных вложений и прочее. Изменение структуры источников привлечения ресурсов будет способствовать гибкому управлению активами и пассивами кредитной организации. Эффективное управление привлеченными источниками ресурсной базы предполагает выработку со стороны кредитных организаций эффективной политики управления депозитными операциями.

Политика управления депозитными операциями включает систему мер, применяемых кредитной организацией с целью привлечения свободных денежных ресурсов физических, юридических лиц и других кредиторов, и направленных на эффективное управление процессом привлечения ресурсов.

Депозитная политика кредитной организацией строится в соответствии со стратегическими целями и приоритетными задачами. При этом формирование направлений депозитной политики должны соответствовать следующим принципам:

- формирование ресурсной базы строится в рамках действующего законодательства и нормативных требований, то есть выполняются установленные ограничения по проведению пассивных операций;
- минимизация расходов в процессе привлечения средств;
- пассивные операции способствуют получению банком прибыли;
- обеспечение ликвидности банка при проведении операций по привлечению ресурсов;
- операции по привлечению ресурсов находятся во взаимосвязи и согласованности с активными операциями;
- привлеченные ресурсы максимально дифференцированы по субъектам, срокам и видам операций для обеспечения стабильности ресурсной базы;
- проведение дифференцированной процентной политики;

– приняты меры по поддержанию положительной репутации банка; (принимать меры к поддержанию положительного имиджа банка, развитию банковских услуг и повышению качества обслуживания, что способствует привлечению ресурсов).

В процессе управления банковской деятельностью постановка задач, принятие определенных решений зависят от соотношений параметров: риск – доходность – ликвидность. Решения в области управления привлеченными ресурсами банка также зависят от соотношений указанных параметров. Для кредитной организации привлечение дешевых ресурсов (например, вклады до востребования, краткосрочные депозиты) связано с большим риском, поскольку при ухудшении, как параметров деятельности банка, так и экономической ситуации эти ресурсы изымаются в первую очередь, снижая доходы и ликвидность банка. С другой стороны, стараясь снизить риск по отдельным операциям, банк несет потери части дохода из-за повышения издержек по привлечению ресурсов.

Принятие управленческих решений строится на взаимозависимых и одновременно на противоречивых задачах – увеличение доходности и обеспечение ликвидности операций. При определении объема, состава, структуры привлеченных средств и уровня издержек на их привлечение, кредитные организации стремятся найти позицию, которая обеспечит баланс между доходностью и ликвидностью. Привлеченные ресурсы банка играют важную роль при прогнозировании, регулировании уровня ликвидности, определении потребности в ликвидных средствах, а также в расчете показателей ликвидности. Тем не менее, практика показывает, что дилемма «доходность-ликвидность» заставляет кредитные организации лавировать между желанием получения большей прибыли и необходимостью поддержания имиджа.

Постоянное отслеживание и регулирование ликвидности с целью поддержания ее на достаточном уровне позволит кредитной организации избежать высоких издержек, связанных с выплатой повышенных процентов. С целью минимизации расходов в процессе привлечения средств банку необходимо определить основные факторы, влияющие на уровень издержек по привлечению ресурсов.

Установление кредитной организацией факторов, влияющих на стоимость привлеченных ресурсов, позволит определить оптимальный их уровень. Основными факторами, определяющими стоимость привлеченных ресурсов, являются:

- операционные расходы,
- расходы на рекламу, маркетинг, оценку рынка накопленных (сбережений),
- установленные сроки и размер привлеченных средств,
- условия процентной политики (уровень ставок, процентных выплат и их сроков),
- соотношение сроков привлечения и размещения ресурсов на рынке,
- иные расходы, связанные с операциями, не приносящими доходов,
- установленные законодательно нормы и требования (в частности – нормативы обязательных резервов, по резервам на возможные потери по ссудной задолженности).

Своевременно и эффективно решить проблемы определения оптимальной стоимости привлеченных средств, позволяет тщательно продуманная и четко определенная политика управления привлеченными ресурсами банка.

Шакиров Сергей Шамильевич,
*заместитель декана юридического факультета
по учебной работе
Российского университета дружбы народов*

О ПОНЯТИИ «ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛЕЗНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИИ

В рамках исследования категории «высшее образование» в статье анализируется категория общественно-полезной деятельности в сравнительном аспекте.

Ключевые слова: высшее образование, общественно-полезная деятельность, глобализационные тенденции, герменевтика.

Глобализационные тенденции обусловили необходимость непрерывной адаптации высшего образования к изменяющимся потребностям общественной жизни¹.

Анализ понятия «высшее образование» «целесообразно начать с интерпретации обозначающего его термина (от лат. terminus-пределы, границы), поскольку термин представляет собой имя понятия, лингвистически выражающее его смысл и соотношение с другими понятиями в границах определенной познаваемой сферы»².

Следует заметить, что до принятия Закона «Об образовании в Российской Федерации», во-первых, не были легитимно закреплены цели высшего образования, а во-вторых, данная правовая категория не была связана с общественно значимым благом или общественно-полезной деятельностью.

В педагогическом терминологическом словаре высшее профессиональное образование определяется как высший уровень профессионального образования; уровень квалификации по специальности, полученный в высших учебных заведениях (вузах) на базе полного среднего образования, формально подтвержденный дипломом об окончании вуза. Характеризуется системой знаний, практических умений и навыков, личностных качеств, которые обеспечивают возможность решать профессиональные задачи на уровне достижений научно-технического и социального прогресса³.

Большой Энциклопедический словарь определяет "высшее образование" как уровень профессиональной квалификации специалиста, получаемый в высших учебных заведениях на базе полного среднего образования и подтверждаемый соответствующим дипломом⁴.

¹ См.: Щербак Е.Н. Государственное управление в области высшего образования в условиях мирового образовательного рынка: концептуальные подходы и административно-правовое регулирование: автореф. дис. ...д.ю.н. М., 2011.

² Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории: монография. М.: Наука, 2010. С. 24.

³ Педагогический терминологический словарь http://pedagogical_dictionary.academic.ru/

⁴ <http://slovorus.ru/index.php?ID=13737&pg=125&w=%C2%DB%D1%D8%C5%C5+%CE%C1%D0%C0%C7%CE%C2%C0%CD%C8%C5&s=%C2&a=>

В соответствии с действующим законодательством об образовании высшее образование в России «имеет целью обеспечение подготовки высококвалифицированных кадров по всем основным направлениям общественно-полезной деятельности в соответствии с потребностями общества и государства, удовлетворение потребностей личности в интеллектуальном, культурном и нравственном развитии, углубление и расширение образования, научно-педагогической квалификации»⁵.

Исследование правовой сущности категории «высшее образование» предполагает обращение к герменевтической традиции⁶, что обуславливает, в свою очередь, интерпретацию зафиксированных в вышеприведенном определении понятий и отношений. Очевидно, что многоуровневая структура сущности категории «высшее образование», аргументирует и соответствующие уровни понимания данной дефиниции. В данной связи можно заметить, что на современном этапе ученые говорят о наличии минимум четырех уровней понимания правового текста – лингвистическом, интерпретационном, постижении смысла и осознании⁷.

В рамках определения высшего образования, сформулированного в действующем законодательстве, научный интерес вызывает интерпретация понятия «общественно-полезная деятельность».

Следует отметить, что легитимная дефиниция данной категории в российском законодательстве отсутствует.

В теоретическом аспекте некоторые авторы определяют данную деятельность как целенаправленную социальную деятельность организации, предусматривающий предоставление различного рода услуг, выполнение работ, в том числе на безвозмездной основе⁸.

⁵ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред от 04.06.2014) «Об образовании в Российской Федерации». РГ № 303. 31.12.2012.

⁶ См.: Грачев В.Д. Потенциал герменевтической традиции в познании права // Вестник Российской правовой академии. 2013. № 1. С. 6–9.

⁷ См.: Алексеев А.И. Музы и право. М., 2003.

⁸ См., например: Дашибалова И.Н. Прогнозирование и проектирование в социальной работе (с региональным компонентом). Улан-Удэ, Изд-во ВСГТУ, 2006.

Единого подхода к определению общественной пользы не существует, тем не менее, можно выделить определенные тенденции зарубежной практики.

Прежде всего, следует отметить преобладание перечисления конкретных целей и видов деятельности, которые считаются приносящими пользу обществу. Например, общественно-полезной считается любая не запрещенная законом деятельность, которая поддерживает или продвигает одну или несколько легитимно зафиксированных целей. В частности, в перечень видов общественно-полезной деятельности, признанных в законодательстве европейских стран, включены: искусство; культура, экология или защита окружающей среды; образование, профессиональная подготовка и просвещение; наука, социальная интеграция и иные виды деятельности, которые считаются приносящими пользу обществу.

Не вызывает сомнений, что данный перечень варьируется в разных странах в силу особенностей общественных потребностей, ценностей и традиций.

Например, в Нидерландах к общественно-полезной деятельности относятся духовная, основанная на философии жизни, благотворительная, культурная, научная и приносящая практическую пользу обществу. Законодательство Германии выделяет деятельность в области здравоохранения, общего благосостояния, защиты окружающей среды, образования, культуры, любительского спорта, науки, поддержки лиц, неспособных самостоятельно ухаживать за собой, а также направленную на религиозные цели. В Венгрии в законе об общественно-полезной деятельности приводятся двадцать две цели, в том числе, научные исследования, образование и культуру. Аналогично, законодательство Польши содержит перечень из двадцати четырех видов общественно-полезной деятельности⁹.

Во многих странах некоторые виды деятельности исключены из сферы общественно-полезных. Такие ограничения часто налагаются на политическую и законодательную деятельность, например, лоббирование и проведение кампаний. Так, например, в

⁹ Мур Д. Общественно-полезные организации. Определение понятия и обзор международных практик. URL: http://www.ecom-info.spb.ru/no_category/index.php?id=943#_ftn3

Венгрии запрещено участие в политической деятельности и оказание финансовой помощи политическим партиям. Цели, связанные со спортом и религией, рассматриваются в разных странах по-разному: в некоторых эти цели деятельности исключаются из определения общественно-полезных.

Следующий существенный момент: во многих странах предусмотрена дополнительная категория, куда входят «любые другие виды деятельности», которые считаются общественно-полезными, что позволяет уйти от сужения интерпретации данной категории и способствует позитивной динамике ее содержания и структуры.

В целях унификации правового регулирования различных отношений, связанных с общественно-полезной деятельностью в некоторых странах действуют отдельные законы об общественно-полезной деятельности и общественно-полезных организациях.

Так, например, 24 апреля 2003 г. в Республике Польша был принят Закон об общественно-полезной деятельности и волонтерстве. Общественно-полезная деятельность, согласно данному закону (в новеллизации от 24 января 2010 г.), определяется как «деятельность на благо общества, осуществляемая неправительственными организациями в сфере публичных заданий, определяемых в законе»¹⁰.

Необходимо подчеркнуть, что определения общественной пользы, в которых отсутствует упоминание о «любых других видах деятельности», не позволяет включить в этот перечень вновь появляющиеся разновидности общественно-полезной деятельности.

В рамках исследования понятия общественно-полезная деятельность, связанного с целями высшего образования, можно сформулировать вывод о необходимости легитимного определения общественно-полезной деятельности в российском законодательстве как деятельности, служащей общественному благу.

¹⁰ <http://www.pozytek.gov.pl>

Шуаипов Алексей Абасович,
*стажер кафедры административного и финансового права
Российского университета дружбы народов*

СПЕЦИФИКА ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье проанализированы особенности организации международного взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации в современный период.

Ключевые слова: Следственный комитет, международное взаимодействие, организация взаимодействия с компетентными органами иностранных государств, обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Современный этап развития органов предварительного следствия в России характеризуется произошедшим выделением Следственного комитета из структуры прокуратуры и наделением его статусом самостоятельного федерального государственного органа, осуществляющего полномочия в сфере уголовного судопроизводства. В настоящее время перед следственными органами России стоит задача определения новых, наиболее оптимальных моделей как международного, так и межведомственного взаимодействия.

В ряде документов, составляющих правовую основу деятельности Следственного комитета, законодательно определены основные направления развития сотрудничества и взаимодействия комитета с органами власти, правоохранительными органами, общественными объединениями и др. Исходя из понимания того, что «сотрудничество» представляет собой частный случай «взаимодействия», эти термины могут рассматриваться категории одного порядка и с высокой долей условности считаться синонимичными.

Анализ содержания Закона о Следственном комитете¹ и Положения о Следственном комитете² позволяет сделать вывод о

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 15.

² Указ Президента РФ от 27.09.2010 № 1182 (ред. от 14.01.2011) «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ.

том, что субъектами сотрудничества со Следственным комитетом могут являться:

– компетентные органы иностранных государств и международные организации (ст. 3 Закона о Следственном комитете; ст. 7 п.6 Положения о Следственном комитете);

– федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения и организации (ст. 6 Закона о Следственном комитете; ст. 6 Положения о Следственном комитете);

– правоохранительные органы, органы предварительного расследования и органы дознания (ст. 9 п. 2 Закона о Следственном комитете);

– средства массовой информации (ст. 7 п. 8 Положения о Следственном комитете).

Правовое сопровождение организации международного сотрудничества Следственного комитета осуществляется Управлением международно-правового сотрудничества при Следственном комитете Российской Федерации. Одним из первых значимых результатов деятельности названного Управления стало подписание в 2011 г. Председателем Следственного комитета А.И. Бастрыкиным и директором Германского Фонда международного правового сотрудничества Д. Мире «Меморандума о взаимопонимании между Следственным комитетом России и Германским Фондом международного правового сотрудничества»³.

В этом документе, положившем начало международной деятельности Следственного комитета, определяются основные пути взаимодействия сторон в борьбе с преступностью: обмен информацией о предпринимаемых мерах по противодействию преступности и иной незаконной деятельности, а также обмен практическим опытом и теоретическими знаниями в области уголовного и уголовно-процессуального права. Достигнуть поставленные

04.10.2010. № 40. ст. 5043; Собрание законодательства РФ. 24.01.2011. № 4. Ст. 572.

³ См.: Международная деятельность Следственного комитета России / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://sledcom.ru/activities/i№teract/> (Дата обращения: 07.03.2014 г.).

задачи планируется сторонами посредством проведения рабочих встреч, консультаций и ряда других совместных мероприятий.

Деятельность Следственного комитета Российской Федерации по развитию взаимодействия с компетентными органами иностранных государств и международными организациями, в целом можно оценивать как достаточно активную. Уже к началу 2012 г. Следственным комитетом были установлены тесные контакты с Верховным комиссаром Совета Европы по правам человека, Европейским Судом по правам человека, Европейским комитетом по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, специальными представителями ООН по вопросу о насилии в отношении детей, Интерполом, Международной организацией миграции, Международным комитетом Красного Креста и рядом других организаций и дипломатических органов⁴.

Итогом организованных и проведенных за первый год существования Следственного комитета в статусе самостоятельного федерального государственного органа, пятидесяти семи встреч с представителями компетентных органов иностранных государств и международных организаций стало подписание Соглашения о сотрудничестве между Следственным комитетом и Национальным институтом высших исследований в области безопасности и юстиции Французской Республики, Соглашения с Министерством внутренних дел Республики Финляндии, а так же указанного Меморандума о взаимопонимании между Следственным комитетом Российской Федерации и Германским фондом международного правового сотрудничества⁵. К числу достигнутых результатов деятельности Следственного комитета по развитию международного сотрудничества относится положительная динамика взаимодейст-

⁴ Тезисы выступления Председателя СК РФ Бастрькина А.И. на расширенном заседании коллегии СК РФ «Об итогах работы следственных органов Следственного комитета РФ за 2011 год и задачах на 2012 год» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://sledcom.ru/actual/81762/?pri №т=1> (Дата обращения: 06.03.2014 г.).

⁵ См.: Международная деятельность Следственного комитета России / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://sledcom.ru/activities/i №терact/> (Дата обращения: 07.03.2014 г.).

вия Следственного комитета с Комиссаром Совета Европы по правам человека, со Специальным представителем ООН по вопросу о насилии в отношении детей, представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации⁶.

Кроме того, Следственным комитетом Российской Федерации осуществляется деятельность по организации двустороннего сотрудничества с компетентными органами различных государств в рамках расследования преступлений в соответствии с подследственностью, установленной законодательством Российской Федерации для следственных органов Следственного комитета и правовыми нормами других стран, устанавливающими подследственность для своих компетентных органов. Примером такого сотрудничества может служить исполнение российской стороной запроса Министерства юстиции и общественного порядка Республики Кипр о возможности приезда в Российскую Федерацию представителей компетентных органов Республики Кипр с целью проведения следственных мероприятий в рамках уголовного дела, возбужденного по факту смерти О.Н. Рацевой (граждански России убитой на территории Республики Кипр)⁷.

Мероприятия схожего характера (организация работы на территории различных государств, обмен информацией и др.) предпринимается и в процессе расследования ряда резонансных уголовных дел по фактам катастрофы самолета «Ту-154М», совершавшего воздушный перелет с польской делегацией во главе с Президентом Республики Польша Л. Качиньским на борту, незаконной трансплантации человеческих органов, изъятых у российских граждан в «Медикус» (г. Приштина, Косово), гибели А.В. Литвиненко, произошедшей на территории Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, совершения пре-

⁶ Тезисы выступления Председателя СК РФ Бастрькина А.И. на расширенном заседании коллегии СК РФ «Об итогах работы следственных органов Следственного комитета РФ за 2011 год и задачах на 2012 год» / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://sledcom.ru/actual/81762/?pr1№t=1> (Дата обращения: 06.03.2014 г.).

⁷ См.: Ответ на обращение Ранцева Н.М. относительно расследования уголовного дела по факту смерти Ранцевой О.Н. / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт общественного объединения (правозащитная организация) «Сутяжник»: <http://sutyajnik.ru/document/4006.html> (Дата обращения: 06.03.2014 г.).

ступлений в отношении несовершеннолетних российских детей, усыновленных гражданами США и многих других дел⁸.

В настоящее время в развитие и укрепление международных связей при осуществлении уголовного преследования, обеспечение правопорядка и защиты прав и свобод человека и гражданина осуществляется Следственным комитетом на основе ряда заключенных международных правовых актов: Меморандума о взаимопонимании между Следственным комитетом Российской Федерации и Службой иммиграционных и таможенных расследований Министерства внутренней безопасности Соединенных Штатов Америки, Соглашения о сотрудничестве между Следственным комитетом Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Куба, Меморандума о взаимопонимании между Следственным комитетом Российской Федерации и Полицией Государства Израиль, Соглашения о сотрудничестве между Следственным комитетом Российской Федерации и Национальным директором полиции Королевства Норвегия, Соглашения о сотрудничестве между Следственным комитетом Российской Федерации и Министерством общественной безопасности Китайской Народной Республики и других⁹.

Практическая деятельность сотрудников профильных подразделений Следственного комитета в рамках международного взаимодействия осуществлялась так же и в процессе обсуждения проекта соглашения между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией (Европол) о стратегическом оперативном сотрудничестве, проекта соглашения о порядке создания и деятельности совместных следственно-оперативных групп на территориях государств – участников СНГ, а так же при рассмотрении основных вопросов на заседаниях Целевой группы по борьбе с торговлей людьми Совета государств Балтийского моря (СГБМ).

⁸ Справка о работе управления международно-правового сотрудничества Следственного комитета Российской Федерации России / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://sledcom.ru/activities/i №teract/> (Дата обращения: 06.03.2014 г.).

⁹ Международная деятельность Следственного комитета России / [Электронный ресурс]. Режим доступа: Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации: <http://sledcom.ru/activities/i №teract/> (Дата обращения: 07.03.2014 г.).

Анализ деятельности Следственного комитета Российской Федерации по организации взаимодействия с компетентными органами иностранных государств, профильными международными институтами и международными организациями позволяет выявить положительные результаты в процессе укрепления сотрудничества по вопросам оказания правовой помощи, координации совместных усилий в борьбе с международной преступностью, защиты интересов государства, а так же прав и свобод человека и гражданина.

Юнусова Онаой Махсудовна,
*стажер кафедры административного
и финансового права РУДН
онаои@bk.ru*

ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В статье рассматриваются общие полномочия органов государственного управления Республики Таджикистан занимающиеся защитой прав и свобод несовершеннолетних. В работе так же предложены пути совершенствования их деятельности на современном этапе развития государственного строительства Республики Таджикистан.

Ключевые слова: органы государственного управления; комиссии, несовершеннолетний, функции, дети, органы попечительства, полномочия, правительство; Республика Таджикистан.

Одним из основополагающих принципов демократизации общества (государства) выступает принцип разделения властей, являющийся важнейшей предпосылкой верховенства права и обеспечения свободного развития человека.

Функции, задачи, формы и методы органа государственной власти, которые он от имени государства реализует в объеме и пределах своей компетенции определяются спецификой и правовым статусом. Органы исполнительной власти, государственного управления и их должностные лица в пределах своих полномочий имеют право издавать нормативные правовые акты, признанные государством к обязательному исполнению теми, кому они адре-

сованы. Также эти органы вправе применять меры государственного воздействия (убеждения, стимулирования и принуждения), обеспечивающие их реализацию.

В соответствии с действующим законодательством Республики Таджикистан (далее РТ), система органов, призванных защищать права несовершеннолетних, состоит из: органов опеки и попечительства, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, уполномоченных по правам ребенка, судов, органов управления социальной защиты населения, органов управления образованием, органов внутренних дел, специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, а также других органов, учреждений и общественных объединений, чья деятельность направлена на защиту прав несовершеннолетних.

Кроме того следует добавить, что Прокуратурой РТ, органами внутренних дел и органами опеки и попечительства осуществляется защита прав детей в административном порядке.

Прокуратура РТ – это единая централизованная система органов, осуществляющих от имени РТ надзор за исполнением действующих на ее территории законов, в чем состоит ее основная функция¹. Основным приоритетным направлением работы прокуратуры является соблюдение прав и свобод граждан. Согласно действующему законодательству, надзор за соблюдением прав и свобод граждан – одно из шести основных направлений практической деятельности прокуроров. Предметы прокурорского надзора за деятельностью органов исполнительной власти (так называемого общего надзора) определены Законом РТ «О прокуратуре Республики Таджикистан».

Кроме органов Прокуратуры в Республике Таджикистан органы внутренних дел (ОВД) проводят индивидуальную профилактическую работу в семьях, где права ребенка регулярно нарушаются; с родителями, не исполняющими или не надлежаще исполняющими свои обязанности по воспитанию, обучению или содержанию совершеннолетних детей; активно участвуют в выявле-

¹ Конституционный закон РТ «Об органах прокуратуры» от 25 июля 2005 г. // АМО РТ. 2005. № 7. Ст. 398; 2006. № 3. Ст. 141; 2007. № 5. Ст. 350; № 7. Ст. 652. 2008. № 12. Ст. 981; 2009. № 5. Ст. 314.

нии фактов нарушения прав ребенка в семье; в случае необходимости осуществляют подготовку дел по лишению и ограничению родительских прав.

Вопросами защиты прав детей занимаются министерства и ведомства Республики Таджикистан, каждое в пределах своих компетенций и полномочий: Министерство образования, Министерство здравоохранения, Министерство труда и социальной защиты населения (Министерства здравоохранения, юстиции и внутренних дел), а также комитеты при Правительстве РТ, например: Комитет по делам молодежи. Также при Парламенте РТ действует: Комитет по социальным вопросам, по здоровью, науке, культуре, по делам женщин и молодежи при Маджлиси Милли (верхняя палата Парламента), а также по образованию и молодежи при Маджлиси Намояндагон (нижняя палата Парламента). За подготовку национальных докладов в Комитет ООН по правам ребенка, а также за реализацию рекомендаций Комитета по правам ребенка ответственность несет Национальная Комиссия по правам ребенка. Однако в компетенцию Комиссии не входит обязанность по подготовке национальных докладов (в части прав детей) другие комитеты ООН по правам человека². На местном уровне созданы отделы и комитеты по правам ребенка.

Для полного и своевременного обеспечения выполнения международно-правовых обязательств РТ в области прав человека постановлением Правительства РТ от 7 сентября 2001 года № 423 была создана Комиссия при Правительстве РТ по правам ребенка. Также в компетенции Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав находится защита прав ребенка в семье.

В непосредственные обязанности этих комиссий входит: предъявление в суд иска о лишении и ограничении родительских прав; осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов ребенка, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их безнадзорности, беспризорности; организация, в случае необходимости, контроля за условиями воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних детей; под-

² Доклад НПО о соблюдении Таджикистаном Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство обращения и наказания 37-я сессия. URL: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/cat/Rrprt_tajikistan2011.html.

готовка материалов, представляемых в суд по вопросам, связанным с защитой прав ребенка в семье³.

В то же время следует обратить внимание на то, что в Таджикистане практически отсутствуют социальные службы, призванные работать с неблагополучными семьями, из которых убежали дети, с администрацией школ, откуда их отчислили, организовывать мероприятия по проведению досуга и т.п. Так, например, целенаправленная работа с проблемной биологической семьей, из которой ушли дети, не проводится. Центры помощи семье и детям работают «по обращениям», т.е. с теми семьями, которые сами приходят за помощью. Как известно, дисфункциональные семьи, как правило, самостоятельно за помощью никогда не обращаются, а дети уходят именно из таких семей. Меры, предпринятые государством в отношении подобных семей, принято называть «профилактикой социального сиротства». Однако они не достигают поставленной цели. Таким образом, становится очевидным, что срочно требуется целенаправленная работа с проблемной семьей и ребенком.

Все это доказывает необходимость введения более гибких и более точных критериев в установлении социального статуса ребенка и уточнения категории детей, которым предоставляется помощь местных органов власти.

Необходимо отметить, что в современности устарело само понятие «ребенок, оставшийся без попечения родителей», в результате чего необходимая помощь не может быть предоставлена либо возникает «скрытое» социальное сиротство; невозможно также создание служб по профилактике этого явления. Таким образом, как отмечает О.Ю. Таибова, необходимо ввести уточненную категорию детей – «дети, нуждающиеся в государственной защите» (социальные сироты). Так, в законодательство, наряду с такими категориями, как «дети-сироты» и «ребенок, оставшийся без попечения родителей» необходимо ввести и закрепить термин «дети, нуждающиеся в государственной защите» – это дети, проживающие в семье, которым не обеспечен или обеспечен в недостаточной степени (либо они не способны достичь или находятся в

³Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних утверждено Указом Президента РТ от 23 февраля 1995 г. № 178.

условиях не позволяющих им достичь) необходимый для них уровень нормальной жизнедеятельности без оказания (предоставления) им помощи со стороны органов местного самоуправления⁴.

Бесспорно, количество органов опеки и попечительства не соответствует числу сиротства в стране. Для изменения общей ситуации в этой сфере, необходимо, чтобы работа этих органов не была формальной. В интересах ребенка целесообразнее поменять действующий порядок работы органов опеки, то есть процесс работы с ребенком должен быть рассмотрен не как одномоментный административный акт по устройству в детское интернатное учреждение или в семью, а как комплекс последовательных действий, направленных в целом на улучшение положения ребенка, на защиту его прав и законных интересов.

Таким образом, следует отметить, что назрела крайняя необходимость проведения административной реформы в области охраны и защиты прав несовершеннолетних, так как неэффективность, а порой и недееспособность существующей системы по защите прав детей является наглядным примером того, что сегодня систему органов, призванных защищать права несовершеннолетних, нельзя считать полностью сформированной и четко функционирующей. В связи с этим процесс формирования органов по защите прав несовершеннолетних в Таджикистане нельзя считать завершенным. Соответственно, необходимость дальнейших преобразований в организации государственного управления в области охраны и защиты прав несовершеннолетних очевидна. Именно поэтому совершенствование организационно-правовой системы должно являться одним из самых действенных и эффективных средств обеспечения прав несовершеннолетних.

Литература

1. Беляк И.К. Каким должен быть орган опеки и попечительства? // Детский дом. 2005. № 3 (16). С. 16.
2. Доклад НПО о соблюдении Таджикистаном Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство обращения и наказания 37-ая сессия. URL: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/cat/Rrprt_tajikistan2011.html.

⁴ Таибова О.Ю. Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних: административно-правовой аспект: дис. канд. юрид. наук. Санкт-Петербург. 2006. С. 101.

3. Конституционный закон РТ «Об органах прокуратуры» от 25 июля 2005 г. //АМО РТ. 2005. № 7. Ст. 398; 2006. № 3. Ст. 141; 2007. № 5. Ст. 350; № 7. Ст. 652; 2008. № 12. Ст. 981; 2009. № 5. Ст. 314.

4. Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних: утверждено Указом Президента РТ от 23 февраля 1995 г. № 178.

5. Таибова О.Ю. Государственное управление в области охраны и защиты прав несовершеннолетних: административно-правовой аспект: дис. ...канд. юрид. наук. Санкт-Петербург. 2006. С. 101.

СОДЕРЖАНИЕ

Зеленцов А.Б. НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО).....	3
--	---

Часть I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Батяева А.Р. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ В УСЛОВИЯХ МИРОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	7
Белов В.А. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДЕНЕГ В РФ И ЕС В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	16
Бородин К.В. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕПРАВОМЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ	29
Бородин М.В. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО СООБЩЕСТВА	35
Букуру Жан-Батист. БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	40
Галушкин А.А. НАЦИОНАЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	44
Дараган В.В. НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ВЛИЯНИЯ ПРОЦЕССА ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА СФЕРУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ	48
Дзбоева Р.Б. РАЗВИТИЕ ЖИЛИЩНОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СТРАН ЕС И СЕ)	53

Зиннурова Р.И. МОДЕЛИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	58
Иванский В.П. НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКИЙ ПРОГРЕСС, ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ ЕСТЕСТВЕННЫХ И ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК	62
Исаева Ж.К. ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО	77
Коновалова Ю.В. СТРАТЕГИЧЕСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ АКАДЕМИЧЕСКОЙ МОБИЛЬНОСТИ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ (ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)	81
Минбалеев А.В. СЕТЬ «ИНТЕРНЕТ» КАК ФАКТОР ГЛОБАЛИЗАЦИИ: СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ ПРАВУ	88
Митяй Е.Д. РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПОТРЕБИТЕЛЬСКОЕ КРЕДИТОВАНИЕ, В РФ И УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	96
Нехайчик В.К. ЗНАЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТНОГО ПОДХОДА В ИССЛЕДОВАНИИ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	103
Озюменко М.В. РЕФОРМИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ ПРЕОДОЛЕНИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ МИРОВОГО ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА	111
Писенко К.А. ДУАЛИСТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В ГЛОБАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ СОЮЗАХ НА ПРИМЕРЕ ЕВРАЗЭС И ЕС)	118
Раджабова М.М. Пирмагомедов З.К. ПРОЦЕССЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ В СФЕРЕ ДУХОВНОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА	127

Раззоков Б.Х. ИНГРЕССИОННЫЙ ЭЛЕМЕНТ В КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛЬНОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	131
Старцев Д.Д. ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА КАНАДЫ	138
Тарасова Л.Н. ЛЕГИТИМНОСТЬ И ГЛОБАЛИЗАЦИЯ: СТАНДАРТЫ ЛЕГИТИМНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	146
Фардзинова А.А. ИНСТИТУТ ЗАЩИТЫ ПРАВ РЕБЕНКА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	153
Ходырев П.М. РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В НОРМАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	161
Чуманова А.Н. РОЛЬ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	169
Шмелев И.В. СПЕЦИФИКА ИНСТИТУТА ОМБУДСМАНА В СТРАНАХ АНГЛОСАКСОНСКОЙ СИСТЕМЫ В ЭПОХУ ГЛОБАЛИЗАЦИИ	175
Штатина М.А. ПАРАДИГМЫ СОВРЕМЕННОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА	180

Часть II

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ И НАЦИОНАЛЬНОГО ПРАВА

Ястребов О.А. О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА В ПРИБАЛТИЙСКИХ СТРАНАХ	188
Аль-Бани Фатима Мехди Салем. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЙЕМЕНЕ	191

Бурова А.С. ЧАСТНОПРАКТИКУЮЩИЕ НОТАРИУСЫ КАК НАЛОГОВЫЕ АГЕНТЫ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ, ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	196
Волков А.М. ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ В РОССИИ	204
Горохов А.В., Муравья А.С., Пономарева О.С. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ И СПОСОБЫ ИХ РЕШЕНИЯ	211
Дидигова Л.Р. К ВОПРОСУ ОБ АЛЬТЕРНАТИВНОМ РАЗРЕШЕНИИ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ	217
Каримов Х.М. ОСОБЕННОСТИ ПОНЯТИЯ «ПУБЛИЧНЫЙ СУБЪЕКТ» ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН ...	221
Котова Н.А. ВОПРОСЫ ЗЛУОПОТРЕБЛЕНИЯ СВОБОДОЙ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В СФЕРАХ ЭКСТРЕМИЗМА И ТЕРРОРИЗМА	226
Лютягина Е.А. ПУБЛИЧНЫЕ СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	230
Максимов С.Н. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ	237
Мугенова Э.Д. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: ПУБЛИЧНЫЕ ФУНКЦИИ, СУБЪЕКТЫ, КОНТРОЛЬ	251
Мугенова Э.Д. ЦЕЛИ И ПРЕДМЕТНЫЕ ОБЛАСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	259

Оленина Т.Ю. СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ РОССИИ И ФИНЛЯНДИИ	268
Петров А.А. ПРЕДЕЛЫ ДЕЙСТВИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ПРОСТРАНСТВЕ	274
Санавваров Г.Б. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН	286
Слободян А.А. МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ПАЕВОВОГО ИНВЕСТИЦИОННОГО ФОНДА: ОТ ЧАСТНОПРАВОВОГО К ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОМУ ПОДХОДУ	292
Фролова Е. Е., Кармадонова Е.В. ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ РЕСУРСНОЙ БАЗЫ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА	299
Шакиров С.Ш. О ПОНЯТИИ «ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛЕЗНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИИ	310
Шуаипов А.А. СПЕЦИФИКА ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	315
Юнусова О. М. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ КАК СУБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ	320

Научное издание

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ПУБЛИЧНОЕ ПРАВО

**Материалы
Международной научно-практической
конференции**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*
Компьютерная верстка *Н.А. Ясько*
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 24.06.2014 г. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 19,3. Тираж 100 экз. Заказ 774.

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41