

Вопросы экономики и права

№ 12
2009

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ФИЛОСОФСКОГО И НАУЧНОГО ЗНАНИЯ О ПРАВЕ

© 2009 М.А. Беляев

Воронежский государственный университет

Предпринята попытка рассмотреть предмет философии права и ответить на эпистемологический вопрос о соотношении философского и научного знания о праве. В качестве ответа на данный вопрос построено несколько гносеологических моделей, проанализированы их достоинства и недостатки.

Современная философия права конституировалась в ходе попыток рефлексивного анализа теоретической юриспруденции. Сами по себе эти попытки для юридической науки не новы, еще в 1972 г. Д.А. Керимов писал: «Марксистско-ленинская правовая наука достигла ныне такого уровня развития, когда выдвигаются все более высокие требования к исследованию системы, структуры и логики ее познавательного процесса. Теперь она уже не удовлетворяется теми лишь результатами познания, которыми овладела, но интересуется тем, какими путями, методами и способами эти результаты получены»¹.

В разное время в орбиту пристального внимания правоведов попадали такие аспекты бытия правовой теории, как:

- логические основы мышления субъекта юридической деятельности²;

- методология познания права (ее уровни, пределы применимости отдельных методов, проблемы переноса в правоведение методов из иных областей знания, проблемы диалектики в правовом познании³);

- ценностный аспект права (соотношение дескриптивного и оценочного в содержании правовой нормы, право как одно из средств ценностного освоения социального бытия, система ценностей и ее отражение в системе права⁴);

- субъект права, его онтологические атрибуты и гносеологические установки⁵ и др.

¹ . . . Философские проблемы права. М., 1972. С. 3.

² См., например: . . . Логические основания общей теории права. Т. 1. Элементный состав. М., 2000;

. . . Советское право как логическая система: Учеб. пособие. М., 1978; . . . Введение в правовое мышление. М., 1995; . . . Правовое мышление: теоретико-методологический анализ. Ростов н/Д, 2003; и др.

³ См.: . . . Философия как логика и методология познания права. Куйбышев, 1989; . . . Методология права. М., 1981.

⁴ . . . Право и ценности. М., 1987.

⁵ См.: . . . Философский анализ проблемы воли в правовой реальности: Автореф. дис. . . канд. филос. наук. Магнитогорск, 2004; . . . Содержание категории «жизнь» в философии права // Правоведение. 2008. № 2. С. 190-202.

Широкий круг указанных вопросов, а также их общий характер не позволяют сделать указанные темы предметом собственно юридической науки, поскольку в объекте познания (право, его атрибуты и формы) не содержится ничего, что могло бы объяснить, например, ценность права для данного общества или соотношение права и нравственности (последнее также нельзя изучать только на основе системы или структуры права). Очевидно, что рассматривать подобные вопросы в качестве научных проблем теория права не в состоянии (слишком велика разница между структурными уровнями привычных и новых объектов). Следовательно, необходимо знание более высокого, более абстрактного уровня.

В силу этого обстоятельства за последние несколько десятилетий произошло предметное обособление так называемой «философии права» - дисциплины, претендующей на статус отдельной науки⁶. Правда, по сей день сохраняется неопределенность в понимании ее предмета. Как утверждает, например, С.С. Алексеев, «философия права - это наука о праве в жизни людей, в человеческом бытии»⁷. По мнению Ю.В. Тихонравова, философией права следует называть «учение о смысле права»⁸, а с точки зрения В.С. Нерсесянца, философия права «исследует смысл права, его сущность и понятие, его основы и место в мире, его ценности, значимость его роли в жизни человека, общества и государства»⁹.

Возникает серьезная эпистемологическая проблема: если принять довод о необходимости дисциплинарного бытия философии права (т.е.

⁶ Тот известный факт, что философия права существует уже два столетия, не мешает нам утверждать, что ее предметное обособление произошло относительно недавно, поскольку мы подразумеваем соотношение теории права и философии права как двух высокоразвитых отраслей знания (чего, естественно, не могло быть, к примеру, в XIX в.).

⁷ . . . Философия права. М., 1997.

⁸ . . . Основы философии права. М., 1997.

С. 46.

⁹ . . . Философия права. М., 1997. С. 7.

согласиться с тем, что философия права - больше чем простая метафора для обозначения филосоfovания о праве), то каково реальное соотношение предметов теории и философии права? Заменяет ли философия права некоторую часть общетеоретических выводов, понятий, закономерностей? Если да, то какую именно часть? Если философия права просто дублирует уже известные результаты, какова ее ценность? Выполняет ли философия права по отношению к теории права какую-либо методологическую функцию? Чем философия права отличается от истории правовых учений?

Как видим, в наличии масса вопросов, ни на один из которых сегодня нет однозначного, обоснованного и удовлетворительного ответа. Возможно, это связано с принципиальной внеисторичностью анализа проблематики, когда обе дисциплины сравниваются вне процесса собственного развития, как некие завершенные формы, готовые "к употреблению" (на практике) сущности и пр. Отсюда такая внешняя общность дефиниций и их неустранимая многосмысленность. Считаем, что необходимо взглянуть на проблему с другой стороны, а именно посмотреть, как правоведы пытались разрешить ими же поставленный вопрос.

Обобщив историографию проблемы (а весь изученный материал невозможно представить здесь: он слишком велик), можно указать на несколько типических моделей соотношения философии права и теории права (оговоримся, что все наименования моделей сформулированы нами как номинальные определения в прагматических целях и без претензий на обогащение философии науки новым понятийным аппаратом).

1.

Яркий выразитель этой точки зрения - Гегель. В своей работе "Философия права" он высказался весьма категорично: философия права и есть единственная подлинная наука о праве. Если рассмотреть позицию Гегеля в контексте его общеправовых принципов, то отождествление философии права и юридической науки не выглядит ошибочным, достаточно вспомнить его тезис "Все действительное разумно, а все разумное действительно". Сама предпосылка диалектической гносеологии - принцип тождества бытия и мышления превращена у Гегеля в основу политического мировосприятия, в тезис о разумности политико-правовой сферы. Но говорить

о том, что только в рамках философии существует истинное познание права можно было в эпоху Гегеля, когда не существовало, конечно, никаких отдельных юридических наук. С позиции науки XXI в. суждение это представляется весьма архаичным, ибо всю сумму современных юридических знаний в рамки философии не уложить (в противном случае гостеприимный дом философского дискурса на глазах трансформируется в прокрустово ложе или пыточную камеру).

Впрочем, существует и более простое объяснение этой модели - сама философская система Гегеля, сосредоточенная на развитии абсолютной идеи в процессе самопознания. Право здесь - элемент, расположенный на ступени объективного духа, а философия есть закономерный финал диалектического движения всей системы. В философии завершается процесс самопознания, следовательно, наивысшей объективности знание о внешнем мире (и о праве тоже) достигает именно в философии, отсюда и указанное Гегелем тождество (точнее - неразличение науки о праве и философии права).

Указанная точка зрения получила неожиданно вторую жизнь в последние годы в российской теоретико-правовой науке. Так, например, А.В. Поляков считает, что под теорией права надо понимать "раздел философии права, претендующий на всеобщность установленного в его рамках правового знания и достоверность, подтверждаемую как феноменологической очевидностью, так и различными вариантами верификации и фальсификации"¹⁰. По мнению ученого, наиболее крупная гносеологическая единица в правоведении - это философия права. Теория права представляет собой часть философии права, хотя четких границ между ними установить в принципе невозможно (как следует из самого определения теории права).

В целом согласиться с данной моделью, конечно, не представляется возможным. В ней есть единственное рациональное зерно: действительно, и общая теория права, и философия права говорят о всеобщем (о существенном в праве), но на этом их общность и заканчивается. Между всеобщим в праве, данным в теории как закономерное, и всеобщим в философии права, данным как смысл (или ценность) права в ней, существу-

¹⁰ . . . Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. СПб., 2003. С. 12-13.

ет колоссальная разница, не позволяющая сохраниться никакому синкретизму.

2.

¹¹. Сторонником этой концепции является, например, В.М. Сырых. Сущность его взглядов на юриспруденцию такова¹²:

- существует единая наука о закономерностях развития государства и права;

- теория права имеет историю, эмпирическое и философское основания, объект, предмет и сложную систему методов;

- все попытки обосновать независимость предметов философии права и социологии права следует признать ошибочными, так как возникает дублирование между этими отраслями знания и теорией права (иными словами, указанные отрасли знания - фикция);

- наличие философского раздела в конкретной науке есть свидетельство неразвитости последней и применительно к теории права не является оправданным;

- наряду с общей теорией права существуют иные отрасли правоведения (гражданское право как наука, процессуальное право как наука), результаты которых обобщаются теорией права в виде понятий и суждений и тем самым включаются в ее предмет; мера научности той или иной отрасли правоведения прямо пропорциональна степени ее включенности в теорию права.

Вышеописанный подход был характерен для советских ученых-юристов на протяжении многих лет. За логикой их рассуждения просматривается мнение К. Маркса и Ф. Энгельса о том, что со временем на долю философии останется лишь область теории познания, поскольку все остальное, входящее в ее предмет, перейдет в предметы различных наук, достигших стадии высокого развития. Советские ученые не только отрицали существование философии и социологии права (социологические вопросы вообще были отнесены к ведомству исторического материализма), но и с особой тщательностью подчеркивали ведущую роль теории права в системе юридических наук. Сравним, к примеру, такие высказывания:

- “общую теорию права можно определить как развитие основных, т.е. наиболее абстрактных, юридических понятий... эти понятия одинаково приложимы к любой отрасли права”¹³;

¹¹ От латинского “unus” - единственный.

¹² Характеристики взяты нами из следующей работы: . . . Указ. соч.

¹³ . . . Избранные работы по общей теории права и государства. М., 1980. С. 43.

- “теория права есть система правовых принципов, на основе которых строится вся наука права, все отрасли науки права, независимо от их конкретного содержания”¹⁴;

- “общая теория государства и права - наука высокого уровня обобщений государственно-правовой действительности. И именно поэтому в ее состав входят не только знания, добытые данной наукой, но и в синтезированном виде знания, накопленные многими другими науками, в той или иной мере исследующими политико-правовую надстройку”¹⁵.

В целом мы разделяем взгляд на теорию права как наиболее общую юридическую науку, хотя считаем необходимым отметить, во-первых, известную степень самостоятельности отраслевых наук (коль скоро их предметы все же не целиком входят в предмет теории права), а во-вторых, недоказанность одним лишь фактом всеобщности правовой теории отсутствия философии права. Последнее может быть установлено только в ходе анализа предмета теории права.

3.

). Теория права приравнивается ко всей юриспруденции, т.е. “поглощает” иные правовые науки. За философским знанием признается некая стабилизирующая функция, при этом философия дистанцирована от правоведения. Философия права возникает на пересечении проблемных полей юриспруденции и философии. Здесь наблюдаются две линии обоснования такого органического единства.

Первый подход базируется на мировоззренческих основах. Наиболее яркий выразитель этой точки зрения - В.С. Нерсисянц. Он считает, что “для юриспруденции как науки о праве и государстве исходное и определяющее значение имеет лежащий в ее основе тот или иной тип понимания (и понятия) права. Именно тип правопонимания определяет... принцип и образец (смысловую модель) юридического познания, собственно научно-правовое содержание, предмет и метод соответствующей концепции юриспруденции”¹⁶.

¹⁴ . . . Вопросы теории государства и права. М., 1949. С. 72.

¹⁵ . . . Указ. соч. С. 5.

¹⁶ . . . Юриспруденция. Введение в курс общей теории права и государства. М., 1998. С. 3.

Дальнейшая аргументация ученого сводится к тому, что единство правового знания зависит от того, какой философской позиции придерживаться - признавать тождество права и закона либо указывать на их принципиальное несовпадение. Выбор этой позиции ничем объективным не обусловлен. Вся история правоведения может быть понята как история борьбы двух общеправовых парадигм - легистской (право есть закон) и юридической (право шире, нежели закон или система законов). Соответственно, от выбора исходной позиции зависят смысловые и концептуальные пределы правоведения (оно может включать в себя представление о свободе и равенстве либо сводиться к признанию государственной природы права и изучать только лишь систему законодательства).

Второе обоснование единства юриспруденции и философии можно назвать методологическим. Оно представлено в работах И.П. Малиновой. Смысл воззрений автора на проблему состоит в следующем: предмет философии права есть логика развития права, данная как метод мышления о праве и государстве¹⁷. Поскольку развитие права едино по направлению и стадиям, оно обуславливает единство правового знания.

У данной точки зрения есть свои недостатки. Безусловно, философия права занимает рефлексивную позицию по отношению к генезису права, но это вовсе не означает прямого и непосредственного отражения развития норм в понятиях философии. Потребность в опосредующем звене, в среднем члене указанной когнитивной пропорции, более чем очевидна.

Кроме того, в рассуждениях автора явно просматривается гегелевский тезис о тождестве бытия и мышления (иначе как возможно было бы приравнять эволюцию права и метод юриспруденции?), выбранный в качестве исходного, аксиоматического положения, что представляется несовместимым с научными способами разграничения теории и философии права (ибо предполагает, в конечном счете, возврат к синкретизму).

4.

. В основном подход такого рода преобладает среди западных исследователей, правда, и на Западе он постепенно преодолевается. Зародился он во второй половине XIX столетия как реакция на пози-

¹⁷ . . . Философия права (рефлексивная традиция): Дис. д-ра филос. наук. Екатеринбург, 1997. С. 29.

тивистское мировоззрение, принципиально отказавшееся от философии и предполагавшее заменить философию суммой частных знаний. Проект позитивизма не удался в юриспруденции (ясно, что обращение к отдельным отраслям правового знания без философско-мировоззренческого обоснования не привело и не могло привести к какому-либо единству).

В качестве альтернативы аналитическая юриспруденция предлагает следующее¹⁸:

- должна существовать теория позитивного права вообще (а не конкретного правопорядка), отвечающая на вопрос "что есть право?";

- из состава юридического знания необходимо полностью исключить понятия этики, психологии, социологии и политической теории;

- познание права необходимо ограничить познанием и описанием правовых норм и установленных ими отношений между определенными фактами;

- теория права сама создает свой предмет, никак не связанный с философией или социологией;

- право до познания его наукой представляет собой хаотический, неупорядоченный, алогичный материал.

Таким образом, в данной концепции в духе философии Канта подчеркивается творческая роль субъекта познания, самостоятельно продуцирующего предмет науки, который не выходит за пределы сознания активного субъекта. Однако мы считаем, что предмет науки существует не менее реально, чем ее объект (хотя за субъектом права во всех случаях сохраняется определенная степень свободы, все же предмет науки одним лишь субъектом не создается). Кроме того, право как объект, несомненно, упорядочено внутри себя (хотя бы в силу выполняемых функций и органической связи с общественным порядком) и не может быть названо алогичным. Следовательно, данная точка зрения также не может быть принята. Вместе с тем справедливым представляется требование к теории права исследовать сущность права, выходить за пределы очевидных явлений и двигаться к закономерностям, к устойчивым связям правовой действитель-

¹⁸ Мы опираемся на общие работы по аналитической юриспруденции, такие как: *Austin J. Lectures on Jurisprudence, or The Philosophy of Positive Law: 2 vols.* / R. Campbell (ed.). 4th edition, rev. London, 1879 [Bristol: Thoemmes Press reprint, 2002]; *Leiter B. Realism, Hard Positivism, and Conceptual Analysis // Legal Theory.* 1998 Vol. 4. P. 533-547.

ности (хотя этот методологический императив вступает в противоречие с требованием ограничиться описанием норм).

Из проведенного обзора допустимо сделать некоторые выводы.

Во-первых, каковы бы ни были модели соотношения философии права и теории права, каждая из них не является полностью адекватной запросам современной юриспруденции, поскольку не позволяет объяснить одновременно два факта: существующий плюрализм юридических парадигм и претензию выводов философии права на всеобщность.

Во-вторых, результативность определения реальной функции философии права в системе юридического знания зависит от правильного определения предмета и объекта теории права, а не от того, какую конкретно дефиницию философии права дают ученые.

В-третьих, гетерогенные понятия философии права свидетельствуют о том, что данная дисциплина в ее современной форме представляет результат метаэпистемологической рефлексии, осуществляемой тем же самым субъектом, который реализует функцию научного познания права. Механизм и основные сферы указанной рефлексии нуждаются в дополнительном исследовании, которое только и способно специфицировать философско-правовую предметность.

Все, что рассматривалось нами выше в связи с понятием философии права, ясно свидетельствует: эту область знания невозможно ограничивать «философствованием на правовые темы», поскольку во всех вариантах речь идет о куда более серьезном дискурсе, включающем в себя науку о праве в качестве целостной единицы анализа.

05.11.2009 .

РОЛЬ ИНФОРМАЦИИ В ИЗМЕРЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЦЕССОВ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПРАВА

© 2009 А.А. Максуров

кандидат юридических наук

Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

Раскрывается роль информационной составляющей в измерении эффективности координационной юридической практики. Рассматриваются ключевые принципы, обеспечивающие улучшение бизнес-процессов, в частности процесса осуществления субъектами права координационных полномочий.

Роль “считывания” динамических характеристик постоянно меняющихся показателей координационного процесса, особенно в части, касающейся государственно-властной деятельности сложных вертикально и горизонтально интегрированных структур, трудно переоценить. Именно благодаря своевременной и достаточной информационной составляющей координационной юридической практики субъекты права могут критически оценивать сами элементы координационного процесса и его результаты, прогнозировать их и на этой основе предпринимать меры по повышению эффективности координационной юридической практики.

Данный тезис очевиден, однако, к сожалению, пока мало реализуется на практике.

На наш взгляд, детальное проектирование координационных юридических процессов подразумевает высокую степень подробности описания выполняемых процедур, составляющих процесс. На этом этапе процесс может быть представлен не только в виде подробных блок-схем, но и в виде текстового описания технологии выполнения отдельных операций, спецификации отдельных действий.

В случае использования в процедурах строгих алгоритмов обработки информации их следует формализованно описывать. Такому же детальному описанию подлежат используемые вычислительная и оргтехника, сетевое оборудование, офисное оборудование, программное и аппаратное обеспечение, расходные материалы. Четко определяются характер и интенсивность их использования, причем второй параметр должен быть оценен количественно в натуральных и денежных единицах.

Эти действия подготавливают информацию, необходимую для проведения измерения процесса.

Измерение процессов позволяет проанализировать их логику. В данной связи обычно речь

идет об измерении трех основных характеристик любого юридического процесса: результативности, эффективности и адаптивности.

Не будем сейчас вдаваться в действительно актуальные споры по поводу категориального аппарата и предлагать сложные лексические конструкции. В данной работе вполне пригодны подходы, принятые в современном менеджменте.

В управленческой литературе под - понимается степень соответствия выходов процесса потребностям и ожиданиям клиентов (в нашем смысле - потребителей координационных юридических решений). Синонимом результативности может служить качество выхода процесса. Результативность - это то, что воздействует на клиента процесса.

обычно называют степень минимизации использования ресурсов (и устранения отходов), необходимых для обеспечения требуемой результативности. Мерой эффективности может быть производительность.

- это свойство процесса удовлетворять будущие, постоянно изменяющиеся и специфические настоящие требования клиентов.

Очевидно, что для определения результативности процесса необходимо: выявить и четко определить существующие потребности и ожидания клиентов; описать определенные потребности и ожидания в измеримых понятиях; определить методы и средства получения информации, характеризующей потребности и ожидания клиентов и степень соответствия им выходов процесса; произвести сбор и анализ информации.

Обычно потребности и ожидания клиентов по отношению к продукции процессов касаются таких аспектов, как: внешний вид продукции (по сути, речь идет об образе мероприятия, деятельности и тому подобного в общественном сознании, его “подаче” через СМИ и т.д.); соблюдение сроков исполнения координационных решений;

“производительность” правовой продукции и выстроенных в результате координационного процесса форм согласования юридической деятельности различных субъектов права; надежность созданного в процессе координации правового механизма согласования деятельности разнообразных субъектов права.

После построения первичной модели существующих процессов необходимо определить, каким образом будут улучшаться выбранные процессы.

В настоящее время в практике совершенствования бизнес-процессов используется ряд ключевых принципов, правильное применение которых обеспечивает улучшение процессов. Некоторые из них применимы и в отношении процесса осуществления субъектами права координационных полномочий.

1. В частности, несколько работ объединяются в одну. В современных условиях функционирования управленческой структуры (прокуратуры, органа внутренних дел и т.п.) большая часть времени по процессу тратится не на саму работу, а на взаимодействие между работами, при этом такое взаимодействие чаще всего является непродуктивным, как говорят экономисты, “не добавляющим стоимости”. Интегрирование нескольких работ осуществляется в целях уменьшения интерфейсов между различными работами, сокращения времени на ожидания и другие неэффективные процедуры.

2. Исполнители самостоятельно принимают решения. Данный принцип позволяет минимизировать количество вертикальных взаимодействий по процессу. Вместо того чтобы обращаться к вышестоящему начальнику и соответственно тормозить процесс, а также отнимать время у руководителя, сам сотрудник нацеливается (и соответственно подготавливается для этого) на принятие отдельных решений.

3. Работы по процессу выполняются в их естественном порядке. Реинжиниринг стремится не накладывать на процесс дополнительных требований, например, связанных с организационной структурой или устоявшейся линейной технологией.

4. Работа выполняется там, где это наиболее целесообразно. Организационная структура или организационные границы организации не должны накладывать жестких ограничений на процесс. Распределение функций должно происходить от процесса и необходимости его эффектив-

ного исполнения, а не от некогда закрепленных обязанностей.

5. Процессы имеют различные варианты исполнения. Вместо жестких и неадаптивных процессов внедряются процессы, ориентированные на максимальное число возможных случаев их реализации. Каждый из вариантов процесса выполняется в зависимости от сложившейся ситуации.

6. Следует уменьшать количество входов процессов. Огромное количество времени тратится на сопоставление и сведение воедино разных форм представления одного и того же. Чтобы усовершенствовать процесс, следует просто убирать те входы, которые нужно сопоставлять в другими входами.

7. Снижение доли работ по проверке и контролю. Операции по проверке и контролю не являются добавляющими стоимость. Поэтому следует трезво оценить их стоимость в сравнении со стоимостью возможной ошибки, предотвратить или устранить которую они обязаны.

8. В результате грамотно осуществленного координационного (“согласовательного”) процесса должно произойти однозначное снижение доли дальнейших согласований. Согласования - это другой вариант работ, не добавляющих стоимость. Требуется минимизировать данные работы путем сокращения точек внешнего (по отношению к процессу) контакта.

С точки зрения теории с таким подходом согласны многие авторы.

Однако на практике координационная деятельность должным образом не оценивается, качественные, а иногда и количественные показатели четко не сформированы, полученные результаты описываются чаще всего как некие аморфные успехи и неудачи, причинно-следственных связей между конкретными действиями (бездействием) управленцев не усматривается, рекомендации сводятся, в основном, к “усилить”, “углубить”, “продолжить процесс взаимодействия” и прочим, никому и ни о чем не говорящим предложениям.

Например, с целью координации деятельности в сфере внутренних дел субъектов Российской Федерации созданы главные управления МВД России по семи федеральным округам. Основными задачами главных управлений по федеральным округам объявлены: координация, контроль и анализ деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах; организация деятельности органов внутренних дел в

соответствующих федеральных округах по борьбе с организованной преступностью, носящей межрегиональный характер; организация взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента РФ в соответствующих федеральных округах¹.

Цели, как говорится, благие и задумка неплохая.

Вместе с тем, если посмотреть сайты МВД РФ, территориальных и “окружных” подразделений МВД, прессу, мы не найдем ни единого четкого описания хотя бы одного координационного процесса ни в затратной, ни в результативной, ни в прогностической части. Сами работники органов внутренних дел признают, что создана новая дублирующая структура (“только бумаги больше идет на докладные”, “проверяющих больше ездит” - таковы отклики работников управлений внутренних дел субъектов Федерации), без какой-либо эффективной деятельности, “пожираю-

щая” ресурсы и отвлекающая нижестоящих работников на общение с собой, реально же практически никак не влияющая на ситуацию.

Основная причина здесь, на наш взгляд, - человеческий фактор. Не привыкли еще руководители и служащие управленческих структур “похозяйски” экономно подходить к государственной властной активности, что в условиях нынешнего системного кризиса недопустимо. Да и в нормальных условиях, видимо, тоже. Экономисты давно пишут, что “управленческое и финансовое превосходство уступает дорогу новой концепции эффективности, сосредоточенной на отдельных личностях. Управленцы с творческим подходом и их команды являются теперь определяющим фактором для реагирования и эффективного использования результатов постоянных перемен, происходящих на глобализованном рынке”².

Полагаем, что такого рода мышление должен развивать в себе и управленец-чиновник.

07.11.2009 .

¹ Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан. Уфа, 1991. С. 81-115; Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. М., 2007. С. 43.

² Как привлечь удачу и управлять судьбой. Харьков; Белгород, 2008. С. 180.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА КАК ИНТЕГРАЛЬНЫЙ СУБЪЕКТ ЭВОЛЮЦИОННОГО ПРОЦЕССА

© 2009 М.В. Зелинская

кандидат экономических наук, доцент

Южный институт менеджмента, г. Краснодар

Анализируются различные подходы к трактовке содержания региональной экономической системы, делается вывод, что системное качество отличает ее от всех иных территориальных образований, специфицирует ее и задает способ и направление развития.

Система региона, эффективное и устойчивое развитие которой имеет особое значение в огромном пространстве национальной экономики России, относится к мезоуровню пространственной организации социально-экономических отношений. Современный этап экономического развития страны характеризуется быстрым ростом потенциала данного уровня и, соответственно, научного интереса к исследованию обширного комплекса его проблем. Региональная экономическая система становится одним из наиболее востребованных объектов научного исследования в современной российской и зарубежной экономической литературе, что обусловлено изменением характера и форм социально-экономического развития регионов современной России, появлением новых условий антикризисного развития ряда регионов РФ, изменением роли региональной социально-экономической политики как фактора развития национальной хозяйственной системы.

Понятие “региональная экономическая система”, занимающее ключевую позицию в теории региональной экономики, представлено в современной научной литературе в виде совокупности различных трактовок, сформировавшихся в русле существующих экономических школ и направлений, а также отражающих различные аспекты соответствующего объекта исследования. Рассмотрим указанные трактовки и представления.

Прежде всего, выделим более широкое и в определенном смысле родовое по отношению к интересующей нас категории понятие “экономическое пространство”. Оно достаточно часто используется в современной научной экономической литературе и относится к числу базовых в современной экономической науке.

А.Г. Гранберг определяет экономическое пространство как насыщенную территорию, вмещающую множество объектов и связей между ними: населенные пункты, промышленные пред-

приятия, хозяйственно освоенные и рекреационные площади, транспортные и инженерные сети и т.д.¹ А.П. Градов рассматривает такое пространство как специфическую территорию, характеризующуюся наличием множества хозяйственных отношений, их интенсивностью и системным характером².

Развивая указанные положения, правомерно выделить основные характеристики качественного состояния экономического пространства:

1) характеристики размещения - показатели равномерности, дифференциации, концентрации, распределения населения и экономической деятельности;

2) характеристики плотности - численность населения, объем валового регионального продукта, природные ресурсы, основной капитал и другие характеристики на единицу площади пространства;

3) характеристики связанности - интенсивность экономических связей между частями и элементами пространства, условия мобильности товаров, услуг, капитала и людей, определяемые развитием транспортных и коммуникационных сетей.

Выделим также связь понятий “региональная экономическая система” и “регион”. Отметим, что как в отечественной, так и в зарубежной литературе нет четкого, однозначного определения региона, что во многом обуславливает дискуссионность современных региональных исследований.

По мнению Э.Б. Алаева, регион “представляет собой локализованную территорию, обладающую единством, взаимосвязанностью составляющих элементов, целостностью, причем эта целостность - объективное условие и закономерный

¹ . . Основы региональной экономики. М., 2001. С. 25.

² . . Национальная экономика. СПб., 2005. С. 53.

³ . . Социально-экономическая география. М., 1983. С. 22.

результат развития данной территории”³. Предложенные признаки сближают регион с другими пространственными образованиями, такими как ареал, зона, анклав и т.п.

Н.Н. Некрасов понимает под регионом крупную территорию страны с более или менее однородными природными условиями и характерной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов с соответствующей сложившейся и перспективной материально-технической базой, производственной и социальной инфраструктурой⁴. Предложенный Н.Н. Некрасовым критерий выделения региона - общность народнохозяйственных задач - основан на совокупности используемых или намечаемых к эксплуатации природных богатств, на исторически сложившейся структуре хозяйственной деятельности или плановой структуре экономического развития. Однако этот критерий относится, скорее, к макроуровню.

По мнению А. Добрынина, под регионом следует понимать “территориально специализированную часть народного хозяйства страны, характеризующуюся единством и целостностью воспроизводственного процесса”⁵. Отметим, что в данном случае в основу структуризации хозяйственного пространства положен экономический признак, что выгодно отличает определение, данное А. Добрыниным, от многих других.

В современной экономической литературе постепенно утверждается концептуальное положение о том, что “регион является не только подсистемой социально-экономического комплекса страны, но и относительно самостоятельной его частью с законченным циклом воспроизводства, особыми формами проявления стадий воспроизводства и специфическими особенностями протекания социальных и экономических процессов”⁶.

Вряд ли правомерно оценивать региональное развитие под углом зрения накопления материальных ценностей. В основе такой оценки - представления советского периода, в условиях которого строительство новых физических объектов признавалось самым важным вкладом в развитие территории. В условиях современной эконо-

мики материальная составляющая регионально-го развития естественно дополняется нематериальной. Концепция регионального развития, ориентированная на знания и инновации, доминирует в современной науке. Данное обстоятельство справедливо отмечает Э. Кулински: “Регионы, которые - благодаря своей более высокой конкурентоспособности - могут привлечь значительную долю отечественного и зарубежного рынка... можно в принципе рассматривать как острова инноваций и духа предпринимательства в более широком контексте пространственной сети”⁷.

Обобщая приведенные выше положения, правомерно сделать вывод о том, что регион должен рассматриваться и как элемент территориальной организации национального хозяйства, и как элемент системы расселения, и как элемент социальной организации общества - места всех сфер жизнеобеспечения и жизнедеятельности человека. Выделенные грани складываются в определенную систему.

Потребность в понятии “региональная экономическая система” обусловлена развитием системного качества взаимодействия отдельных хозяйственных процессов, потребностей и интересов, существующих в хозяйственном пространстве региона. В современной экономической науке утвердилась системная парадигма - концепция видения объекта и предмета исследований, согласно которой социально-экономическое пространство рассматривается как единая система, заключающая в себе множество относительно самостоятельных подсистем, состав и структура которых определяются в соответствии с позицией наблюдателя или группы наблюдателей⁸.

Причины возникновения и распространения системной парадигмы связаны с кризисом ортодоксальной экономической теории⁹. Этот кризис выражается, в частности, в разрыве между макро- и микроуровнями организации экономических отношений. Для устранения разрыва неоднократно предпринимались попытки построения теоретической “лестницы” уровней, связывающей нижний и верхний уровни экономики. Г. Клейнер предложил схему из семи уровней: мегауровень; меж-

⁴ . . . Региональная экономика. Теория, проблемы, методы. М., 1978. С. 18.

⁵ Цит. по: Региональная экономика и управление: Учеб. пособие / Е. Коваленко, Г. Зинчук, С. Кочеткова, С. Маслова. СПб., 2008. С. 21.

⁶ . . . Основы теории регионального воспроизводства. М., 1998. С. 14.

⁷ . . . Региональное развитие - начало нового этапа // Регион. развитие и сотрудничество. 1997. № 10. С. 15.

⁸ . . . Системная парадигма и экономическая политика // Обществ. науки и современность. 2007. № 2. С. 21.

⁹ . . . Кризис экономической теории // Экон. наука совр. России. 1998. № 1. С. 15.

страновой уровень; макро-, мезо-, мини-, микро- и наноуровни¹⁰. Отметим в этой связи особую важность проблемы теоретического описания мезоэкономики как системы, сочетающей в себе свойства макроэкономики и микроэкономики.

Региональная экономическая система является одновременно и объектом, и субъектом эволюционного процесса. Противоположность между объектом и субъектом относительна, так как при определенных условиях объект становится субъектом. В качестве субъекта региональная экономическая система выступает источником познания и преобразования действительности, носителем активности, осуществляющим изменение в других и в себе самом.

Правомерен вывод о том, что региональная экономическая система как особый - интегральный субъект эволюционного процесса самостоятельно обеспечивает свои потребности, производит продукты, обменивает, распределяет и потребляет их и обладает способностью регулировать свое развитие. Статус интегрального субъекта предполагает, что региональная экономическая система обладает следующим потенциалом:

А. Способностью управлять своим развитием. Саморазвитие усиливает ответственность региональных органов управления за результаты своей деятельности. В развитии любой сложной региональной экономической системы можно выделить две составляющие - саморазвитие и последствия управления. В периоды стабильного развития определяющую роль играют последние, но цена управленческих ошибок обычно невелика, поскольку управление производится в основном в традиционных рамках, а слишком резкие осцилляции легко гасятся общей инерцией движения системы. В кризисные периоды управляемость резко падает за счет ослабления связей между элементами системы, процессы же саморегулирования хотя и ослабевают, но в существенно меньшей степени. Опережающее снижение управляемости относительно саморегуляции - адаптивный механизм защиты сложных систем от ошибок, способных привести к самоуничтожению.

Б. Адекватной реакцией на изменения во внешней рыночной среде. В условиях кризиса ликвидности перед региональными системами

встала задача самостоятельно определять направления своей деятельности в рамках общенациональной стратегии развития страны. Особенно острая необходимость возникла в отношении разработки стратегий и обеспечения эффективного управления, позволяющего региональным системам в ближайшей и долгосрочной перспективе успешно развиваться в обстановке, подверженной быстрым, радикальным и зачастую непредсказуемым изменениям. Пребывание в условиях высокой неопределенности и риска заставляет региональные системы менять свои стратегии функционирования в направлении разработки таких систем управления, которые бы обеспечивали им высокие адаптационные возможности реагирования на различные внешние возмущения.

В. Эффективными механизмами взаимодействия с другими субъектами. Поскольку в период всеобщего кризиса катастрофически недостает ресурсов развития, главным для региональных систем становится грамотное распоряжение тем, что есть, - разнообразием и спецификой регионов страны, взаимной дополнительностью ресурсных возможностей, энергетическим потенциалом производителей, деловой активностью и социальной консервативностью разных групп населения. Формы взаимодействия должны создаваться на основе согласования интересов сторон, в процессе которого реализуются возможности комбинирования и переплетения элементов региональных систем с целью извлечения синергетического эффекта.

Г. Способностью создавать институты развития. Институты развития имеют множество примеров положительного влияния в мировой практике, благодаря которым имеющиеся ресурсы эффективно распределяются в пользу проектов, обеспечивающих экономический рост, давая им первоначальный импульс. Институциональные изменения должны затрагивать такие ключевые элементы, как продуцирование научных знаний и инноваций, их коммерциализацию и использование, информационное обеспечение инновационного развития, государственное управление этим развитием на разных уровнях, образование, переподготовку и повышение квалификации кадров, формирование инновационной культуры общества.

Для исследования региональной системы как интегрального субъекта существенны функциональные характеристики и масштабы локализации пространства мезоуровней, обеспечивающих

¹⁰ . . . Наноэкономика // Вопр. экономики. 2004. № 12. С. 54.

переходы, обменные процессы, транзит технологий и форм управления между базовыми уровнями глобальной хозяйственной системы.

О.В. Иншаков указывает, что мезопространства служат промежуточными слоями и генераторами изменений состояния базовых уровней экономического пространства, они как “скрепляют” последние, так и составляют их части¹¹. Отсюда можно сделать вывод о том, что системное качество региональных отношений определяется устойчивыми интегральными связями между воспроизводственными процессами микроуровня и макроуровня. Другими словами, региональная экономическая система есть устойчивая форма пространственной локализации воспроизводства экономических отношений, которая субординирована в своем функционировании и развитии национальной общественно-хозяйственной системой и вместе с тем открыта для интеграционных взаимодействий с другими, позиционированными “выше” и “ниже” ее системами экономических отношений.

Выделим существенные характеристики региональной экономической системы, обусловленные ее позицией на мезоуровне:

- размеры регионального хозяйственного пространства, которые варьируются от нескольких десятков тысяч до нескольких миллионов квадратных километров. По данному фактору почти невозможно сопоставить между собой, скажем, экономические результаты Республики Адыгея и Красноярского края. В то же время указанную характеристику следует отнести к устойчивым, поскольку любые попытки изменения административных границ регионов - субъектов РФ сталкиваются с сопротивлением региональных элит, а также с этническими проблемами;

- плотность насыщения хозяйственного пространства региональной системы ресурсами и факторами производства. В данном отношении разрывы между регионами очень масштабны. Наиболее крупные регионы на севере и востоке страны обладают огромным ресурсным богатством, но их хозяйственные комплексы локализованы в нескольких компактных центрах, в то время как остальная территория остается практически неразработанной - формальное присвоение не дополняется фактическим освоением. Напротив, экономическое развитие ряда регионов

ограничено скудностью имеющейся ресурсной базы; особенностью действия указанной характеристики является стремление “богатых” регионов оградить свое ресурсное богатство от притязаний “бедных” регионов;

- уровень развития имеющихся факторов производства, их принадлежность к соответствующему технологическому уровню. Если в одних региональных экономических системах широко применяются технологии третьего тысячелетия, то в других господствует технологическая отсталость и примитивная организация общественно-хозяйственного процесса. Речь идет об исторически накопленных и умноженных рыночной трансформацией технологических разрывах;

- плотность населения, которую необходимо рассматривать не только в традиционном смысле, т.е. как обеспеченность региональной экономической системы рабочей силой, но и в смысле обеспеченности ее созидательным потенциалом человеческого фактора в широком понимании - богатством потенциала социально-экономического развития. Редкое и лишенное возможностей интенсивного общения население представляет собой естественную основу для развития процесса бюрократизации власти в регионе;

- уровень средних доходов в регионе, обуславливающий различия между региональными экономическими системами в уровне жизни, в доходной базе и, соответственно, в потенциале сбережений и инвестиций, а также в степени финансовой самостоятельности по отношению к федеральному центру, в потенциале и направленности общественно-политической активности населения региона;

- способ включения региона в состав национальной общественно-хозяйственной системы, который задает институциональные возможности и ограничения развития региональной системы и характер интеграционного взаимодействия с ее участием. Характер включения хозяйственного пространства региона в национальное и международное разделение труда (наличие в региональном пространстве центров высоких технологий, старых индустриальных центров или зон архаического развития) отражает участие экономической системы региона в “центрах развития” глобальной хозяйственной системы или в “периферийно-застойных” зонах;

- способ взаимодействия власти и собственности в пространстве региональной экономической

¹¹ . . . О стратегии развития Южного макрорегиона России. Волгоград, 2003. С. 8.

кой системы (доминирование власти над собственностью в духе институциональной X-матрицы или сбалансированное взаимодействие власти и собственности в духе институциональной Y-матрицы).

Отметим, что в экономической литературе при исследовании сложных форм субъектной организации хозяйственного процесса (корпоративных структур, субъектов экономических отношений, складывающихся на мезоуровне экономической системы и т.д.), сегодня активно используется характеристика региона как интегрального субъекта.

Экономическое содержание понятия “интегральный субъект” органически связано с взаимодействием двух процессов - персонификации экономических отношений и интеграции хозяйственных систем. Интеграция хозяйственных систем ведет к укрупнению и структурно-функциональному усложнению субъектов экономических отношений. Возникают интегральные субъекты как сложные формы субъектной организации хозяйственного процесса, формирующиеся в процессе соединения, комбинирования и переплетения более простых форм субъектной организации.

Каждый такой интегральный субъект воплощает в себе, с одной стороны, созидательный потенциал, потребности и перспективы социально-экономического развития, а с другой стороны, объективные ограничения, существующие в рамках соответствующих локальных хозяйственных образований. Функционирование и развитие интегрального субъекта обеспечивает персонификацию экономических отношений, сложившихся в локальных образованиях, и противодействует обезличиванию хозяйственных систем.

Интегральный субъект как особая форма организации экономических отношений обладает следующими основными характеристиками:

- наличием сложной внутренней объектной структуры и субъектной организации;
- взаимодействием как с внешними, так и с внутренними подсистемами экономических отношений;

- формированием собственного воспроизводственного процесса, системы имущественных отношений, экономических интересов, а также системы управления своим функционированием и развитием.

Обобщим приведенные выше положения под углом зрения экономической системы региона. Такая система воплощает в себе организованную совокупность отношений собственности, складывается в процессе объединения, комбинирования и переплетения локальных хозяйственных систем, превращает последние в элементы собственной субъектной структуры, создает систему управления своим функционированием и развитием и потому представляет собой сложную форму интегрального субъекта.

Видовые отличия системы региона как особого интегрального субъекта связаны, по нашему мнению, с наличием следующих признаков:

- многонациональным характером и переплетением элементов, возникших в рамках различных форм собственности, экономических укладов, способов и сфер хозяйствования, институциональной среды;
- масштабами хозяйственного пространства, позиционированного на одном из мезоуровней глобальной экономической системы;
- функциональным содержанием, детерминированным стратегическими задачами создания конкурентных преимуществ, определяющих ролевые функции региона в пространстве экономических систем более высокого уровня.

В результате соединения, комбинирования и переплетения элементов, возникших в рамках различных форм собственности, экономических укладов, способов и сфер хозяйствования, институциональной среды складываются как условия для хозяйственной синергии, так и противоречия функционирования и развития общественно-хозяйственной системы региона - субъекта РФ как интегрального субъекта. Главным критерием адекватности такого интегрального субъекта выступает его способность управлять развитием региона.

03.11.2009 .

О ПРАКТИКЕ ВЕДЕНИЯ РЕГИСТРА МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ НА УРОВНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ)

© 2009 Е.К. Шевырин

Правительство Самарской области

Раскрываются особенности организации деятельности по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов в Самарской области. Проводится анализ результатов указанной деятельности в 2009 г. (качественные и количественные характеристики).

Построение правового демократического государства связано с формированием единой системы правовых актов и обеспечением доступности правовых актов для населения. В силу федеративного устройства России и наличия самостоятельной системы местного самоуправления российское законодательство имеет федеральный и региональный уровни, а на местном уровне - систему муниципальных правовых актов.

Доступ к актам федерального законодательства осуществляется прежде всего с помощью опубликованных официальных источников, а также с помощью государственных и коммерческих информационных систем.

Доступ к региональным актам осуществляется с помощью федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Доступ к муниципальному нормотворчеству долгое время был проблемным. В этой связи для обеспечения доступа к муниципальным актам и создания единой информационной системы муниципальных актов России, а также в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, учета и систематизации муниципальных нормативных правовых актов, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации и создания условий для получения информации о муниципальных нормативных правовых актах органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов" от 8 ноября 2007 г. № 260-ФЗ дополнил федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправ-

ления в Российской Федерации" от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее - Закон № 131-ФЗ) статьей 43.1, вступившей в силу 1 января 2009 г.

Упомянутая статья установила, что в Российской Федерации ведется Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов (далее - Федеральный регистр), состоящий из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (благодаря чему достигается упорядочение системы регистров муниципальных нормативных правовых актов).

Ведение Федерального регистра осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации "О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов" от 10 сентября 2008 г. № 657 (далее - Постановление № 657). В данном документе закрепляются понятие Федерального регистра, принципы его организации, процедура ведения и другие организационные вопросы, устанавливается, что Федеральный регистр ведется в электронном виде на русском языке.

Так, согласно п. 2 Постановления № 657 уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению и методическому обеспечению Федерального регистра определено Министерство юстиции Российской Федерации. Кроме того, согласно п. 4 Постановления № 657 определено, что предоставление гражданам и организациям сведений, содержащихся в Федеральном регистре, будет осуществляться через единый сайт государственных услуг в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (портал государственных услуг) или через портал Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов¹. О

¹ <http://zakon.scli.ru>.

востребованности указанных электронных ресурсов свидетельствуют данные популярного поисковика сети Интернет - Google: при введении запроса “реестр муниципальных правовых актов” показывается цитируемость (количество запросов) свыше 172 000!

Также важно отметить, что указанным подзаконным актом установлены следующие принципы ведения Федерального регистра: актуальность, общедоступность и, что особенно ценно, достоверность содержащихся сведений.

Это имеет большое значение для органов прокуратуры, осуществляющих надзор за исполнением законов в отношении принятых правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления², а также для суда в процессе сбора доказательств по делу.

Министерством юстиции Российской Федерации приняты приказы “Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов” от 19 декабря 2008 г. № 298 и “Об утверждении Порядка предоставления сведений, содержащихся в федеральном регистре муниципальных нормативных правовых актов” от 22 декабря 2008 г. № 300, в соответствии с которыми часть технических полномочий по ведению Федерального регистра (наполнение Федерального регистра, предоставление сведений, содержащихся в Федеральном регистре, эксплуатация программных и технических средств федерального регистра) отдана Научному центру правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации.

Следует отметить, что создание Федерального регистра стало важным этапом реализации государственной политики по обеспечению единой правовой системы Российской Федерации.

Переходя к рассмотрению обозначенного вопроса на уровне субъекта Российской Федерации (Самарской области), отметим, что согласно ч. 1 ст. 43.1 Закона № 131-ФЗ муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, организация и ведение которого осуществляется органами государственной вла-

² Участие прокуратуры в нормотворческой деятельности на региональном и муниципальном уровнях // Законность. 2008. № 7.

сти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

В целях реализации положений Закона № 131-ФЗ на территории Самарской области был принят закон Самарской области “О регистре муниципальных нормативных правовых актов Самарской области” от 9 февраля 2009 г. № 2-ГД (далее - Закон Самарской области). Кроме того, параллельно с разработкой и утверждением Закона Самарской области органами исполнительной власти области были проведены научно-исследовательские работы, связанные с разработкой методики классификации муниципальных правовых актов (нормативные и ненормативные), с инвентаризацией муниципальных правовых актов городских округов и муниципальных районов Самарской области, принятых с 1991 г. по 1 сентября 2008 г., с выявлением актуальных редакций действующих муниципальных нормативных правовых актов городских округов и муниципальных районов Самарской области.

По результатам инвентаризации был собран 61 921 акт органов местного самоуправления и должностных лиц 27 муниципальных районов и 10 городских округов Самарской области в печатной и электронной форме. Из них 10 644 акта были признаны нормативными и, следовательно, подлежащими включению в регистр.

В настоящее время заканчиваются аналогичные работы по инвентаризации и оценке актов нормотворчества органов и должностных лиц местного самоуправления 12 городских и 292 сельских поселений на территории Самарской области.

Рассматривая вышеуказанный Закон Самарской области, полагаем целесообразным прежде всего обратить внимание на основные его моменты.

Во-первых, уполномоченным органом исполнительной власти Самарской области по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Самарской области (далее - Регистр Самарской области) является аппарат Правительства Самарской области.

Во-вторых, Регистр Самарской области ведется в электронном и документальном виде (в отличие от Федерального регистра, который ведется только в электронном виде).

В-третьих, Закон Самарской области распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2009 г., в соответствии со ст. 6, возлагающей на глав муниципальных образований Самар-

ской области обязанность по представлению копий муниципальных нормативных правовых актов на бумажных носителях, заверенных в порядке, установленном муниципальными правовыми актами, а также текстов муниципальных нормативных правовых актов на электронных носителях в течение 15 дней после их официального опубликования (обнародования), несмотря на то, что Закон Самарской области вступил в силу только 21 февраля 2009 г.

Кроме того, необходимо добавить, что Регистр Самарской области имеет информационное и технологическое сопряжение с Федеральным регистром, реестром уставов муниципальных образований и реестром муниципальных образований.

Безусловным плюсом рассматриваемого Закона Самарской области является то, что в нем не закрепляются все действия, касающиеся ведения Регистра Самарской области. Это оставляется на усмотрение (утверждение) уполномоченного органа, что представляется очень важным, так как при отсутствии опыта организации подобного рода деятельности и возникающих в данной связи проблемах в Российской Федерации, и в Самарской области в частности, необходимо динамичное правовое регулирование указанных правоотношений нормативными правовыми актами уполномоченного органа (приказами), которые, например, в отличие от законов о внесении изменений, не проходят сложную процедуру принятия в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации или, в отличие от постановлений высших исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, не выносятся на обсуждение коллегиального органа.

В этой связи аппарат Правительства Самарской области приказами от 10 августа 2009 г. № 7-п, от 21 сентября 2009 г. № 8-п, от 29 октября 2009 г. № 10-п определил порядки: организации работы по ведению Регистра Самарской области, представлению и включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов Самарской области; предоставления сведений, содержащихся в Регистре Самарской области; проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов Самарской области.

Вместе с тем необходимо отметить, что, к сожалению, “удачный” Закон Самарской области обладает и определенным недостатком.

Так, согласно закрепленной ч. 1 ст. 43.1 Закона № 131-ФЗ концепции ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов, предусматривается, что в регистр муниципальных нормативных правовых актов включаются все муниципальные нормативные правовые акты без каких-либо ограничений.

Между тем, согласно ч. 2 ст. 6 Закона Самарской области, главе муниципального образования направляется уведомление об отказе о включении муниципальных актов в регистр, если муниципальный акт представлен не в полном объеме либо ненадлежащим образом оформлены документы и сведения в виде источника официального опубликования (обнародования) и дополнительные сведения к нему.

Таким образом, муниципальные акты, принятые на территории Самарской области, включаются в Регистр Самарской области при условии, что к ним прилагаются сведения об опубликовании (обнародовании), а также дополнительные сведения.

Однако, согласно абз. 2 п. 7 Методики ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, утвержденной Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 19 декабря 2008 г. № 298, муниципальные акты включаются в регистр независимо от их опубликования (обнародования) и наличия дополнительных сведений к ним.

Таким образом, полагаем, что в этой части норма Закона Самарской области нуждается в корректировке.

В целом хотелось бы отметить, что процесс организации работы по ведению регистра в Самарской области (как по существу, так и по структуре) является федеральноориентированным.

По образцу организации процесса ведения регистра на федеральном уровне на территории Самарской области ведение Регистра Самарской области предполагает два направления деятельности. Во-первых, общее руководство и аналитико-экспертная деятельность, которая осуществляется аппаратом Правительства Самарской области. Во-вторых, организационно-техническая деятельность по сбору, вводу, обработке и хранению поступивших муниципальных нормативных правовых актов, предоставлению информации из Регистра Самарской области, которую осуществляет государственное бюджетное учреждение Самарской области “Региональный центр уп-

равления государственными и муниципальными информационными системами и ресурсами Самарской области”, созданное Постановлением Правительства Самарской области от 4 февраля 2009 г. № 15. Причем организация технического направления ведения Регистра Самарской области через вышеуказанное бюджетное учреждение отвечает, в частности, и концепции административной реформы на территории Самарской области, предусматривающей оптимизацию структуры и функций органов государственной власти Самарской области и подведомственных им государственных учреждений.

Практика организации деятельности подобным образом доказала свою высокую эффективность! Так, согласно официальной информации, размещенной на сайте Научного центра правовой информации при Министерстве Юстиции Российской Федерации³, Самарская область является лидером в Приволжском федеральном округе по количеству нормативных правовых актов, внесенных в регистр, а также входит в число регионов-лидеров в целом по Российской Федерации (4-е место после Красноярского края, Московской и Волгоградской областей). На 4 декабря 2009 г. в Регистр Самарской области внесено 8883 муниципальных нормативных правовых акта, что составляет примерно 13% от всех нормативных правовых актов, подлежащих включению в Регистр Самарской области. Прогноз на конец 2009 г. - около 10 000 муниципальных актов, внесенных в Регистр Самарской области.

Рассматривая процесс организации деятельности по ведению Регистра Самарской области в уполномоченном органе исполнительной власти (аппарате Правительства Самарской области), необходимо отметить, что в соответствии с вышеуказанными приказами аппарата Правительства Самарской области непосредственное осуществление указанной деятельности возложено на структурное подразделение аппарата Правительства Самарской области, обеспечивающее проведение Губернатором Самарской области и Правительством Самарской области последовательной политики в области правотворчества и правоприменения, - Главное правовое управление аппарата Правительства Самарской области.

Главным правовым управлением осуществляется оценка представленных муниципальных

³ http://zakon.scli.ru/ru/analytics_statistics/form_report.

правовых актов на предмет нормативности, взаимосвязи с муниципальными нормативными правовыми актами, ранее включенными в Регистр Самарской области. По результатам оценки принимается решение о включении (невключении) муниципального правового акта в Регистр Самарской области. При этом в соответствии с п. 6.6 и 6.7 Порядка организации работы по ведению регистра муниципальных нормативных правовых актов Самарской области, представлению и включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов Самарской области, утвержденного Приказом аппарата Правительства Самарской области от 10 августа 2009 г. № 7-п (далее - Порядок), все направляемые муниципальные правовые акты должны быть заведомо нормативными, так как указанные пункты устанавливают перечни видов актов, которые подлежат и не подлежат включению в Регистр Самарской области. Однако на практике имеют место случаи, когда представляемые акты все же оказываются ненормативными.

Так, на 4 декабря 2009 г. Главным правовым управлением аппарата Правительства Самарской области обработано 1200 муниципальных правовых актов, принятых органами и должностными лицами местного самоуправления Самарской области в 2009 г., из них около 10% (113) были признаны ненормативными и, соответственно, не подлежащими включению в Регистр Самарской области.

Указанная ситуация прежде всего связана с непониманием диспозитивности норм, содержащихся в п. 6.7 Порядка. В данном пункте применен способ юридической техники, в результате которого обозначенные перечни не являются исчерпывающими, а только носят ориентирующий характер.

Так, например, абз. 4 подп. “а” п. 6.7 Порядка установлено, что в Регистр Самарской области не включаются акты о созыве совещаний, конференций, съездов. Между тем, муниципалитеты, видимо, буквально читая данную норму, не представляют акты о созыве совещаний, конференций, съездов, направляя при этом акты о созыве рабочих групп или комиссий.

Кроме того, можно выделить типичные нарушения, допускаемые муниципалитетами в перечне представляемых актов, такие как направление муниципальных актов:

- о создании, реорганизации, ликвидации, наименовании и переименовании муниципальных учреждений;

- внесении изменений в акты, которыми образованы консультативные (советы), координационные (комиссии) органы в муниципальных образованиях, в части состава лиц (членов), участвующих в указанных органах (при условии, что изменениями не затрагиваются положения, регламенты деятельности указанных органов);

- досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования;

- об установлении должностного оклада какому-либо лицу местного самоуправления (например, главе сельского поселения);

- утверждении планов работы представительных (и иных) органов местного самоуправления и т.п.

Вместе с тем на высоком уровне организована работа по представлению муниципальных

нормативных правовых актов для включения в Регистр Самарской области в городских округах Жигулевске, Отрадном, Тольятти, муниципальном районе Нефтегорский и входящих в его состав сельских поселениях.

Говоря о перспективе организации деятельности по ведению Регистра Самарской области, можно утверждать, что указанная деятельность будет еще в большей степени сближаться с организацией на федеральном уровне. Также полагаем, что, как только у всех глав муниципальных образований на территории Самарской области появится электронная цифровая подпись и на местах в муниципалитетах будут установлены системы электронного делопроизводства и документооборота, совместимые с автоматизированной информационной системой документооборота и делопроизводства Правительства Самарской области, отпадет необходимость в ведении Регистра Самарской области в документальном виде (на бумажных носителях).

04.11.2009 .

К ВОПРОСУ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ДЕФИНИЦИЯХ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОСТУПКА, ДИСЦИПЛИНАРНОЙ И МАТЕРИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

© 2009 В.В. Болгова

кандидат юридических наук, доцент

© 2009 Н.В. Лошкарев

Самарский государственный экономический университет

Анализируются теоретические аспекты формирования законодательных дефиниций в трудовом праве в аспекте соотношения публично-правовых и частноправовых юридических конструкций.

Современная юридическая наука исходит из того, что “законодательная дефиниция - стрелецкая, каркас, ядро, квинтэссенция нормативно-правового акта. Это многомерное многопространственное и многовекторное юридическое явление”¹.

В данной связи совершенствование правового регулирования в каждой сфере невозможно без работы над определениями юридически значимых понятий. В рамках настоящей работы мы рассмотрим проблемы, связанные с формулированием понятия “дисциплинарный проступок”, отметим также пути их преодоления.

Дефиниция дисциплинарного проступка раскрывается в ст. 192 Трудового кодекса РФ² (далее - ТК РФ), под ним понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

Очевидно, что понятие формулируется через классические признаки состава правонарушения, которые сформулированы в теории публичного права: субъект - работник, субъективная сторона - вина, объективная сторона - неисполнение или ненадлежащее исполнение работником своих обязанностей, объект - общественные отношения, возникающие в процессе исполнения трудовых обязанностей.

Раскроем признаки состава дисциплинарного проступка.

1. Субъект - физическое лицо, работник. Дееспособность лица в данном случае законодатель связывает с определенным возрастом. Требования к возрасту закреплены в ст. 63 ТК РФ, где говорится что общий возраст - 16 лет, но возмож-

¹ . . Законодательная дефиниция как общеправовой феномен // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного круглого стола (Черновцы, 21-23 сент. 2006 г.). Н. Новгород, 2007. С. 26.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

ны случаи заключения трудового договора и с 15 лет, если труд не причиняет вреда здоровью, а также с согласия родителя (попечителя) и органа опеки и попечительства - с 14 лет при условии, что труд не причиняет вреда здоровью и не нарушает процесса обучения, и еще возможен вариант заключения договора с лицом, не достигшим 14 лет, при условии работы в организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках с согласия родителя (опекуна) и органа опеки и попечительства, если не причиняется ущерб здоровью и нравственному развитию. Возможно, в силу малозначительности дисциплинарного проступка не указана вменяемость, но, на наш взгляд, этого признака не хватает при определении субъекта.

2. Субъективная сторона выражена виной. В трудовом законодательстве отсутствует легальное определение вины, хотя используется этот термин неоднократно (например, ст. 155, 156, 157, 165, 250 и др.).

По всей видимости, в данном случае законодатель пользуется сложившейся субъективной концепцией вины, представленной в работе А.Ф. Галузина “Правонарушения как основная угроза правовой и социальной безопасности”. Автор определяет вину как сознательно-волевое отношение субъекта к совершаемому им общественно-опасному и противоправному деянию и его последствиям в форме умысла и неосторожности³.

3. Объективная сторона. Как указывает В.Л. Кулапов, “содержание объективной стороны составляют: противоправное деяние, его общественно вредные последствия и причинная связь между деянием и наступившими последствиями”⁴.

³ . . Правонарушения как основная угроза правовой и социальной безопасности. Самара, 2007. С. 100.

⁴ Цит. по: Теория государства и права: Учеб для вузов / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2002. С. 586.

При формулировании дефиниции дисциплинарного проступка законодатель вновь не уточняет, использует он сложившиеся представления об объективной стороне или нет. Однако и каких-либо оснований говорить о “новаторстве” законодателя в этом отношении тоже не имеется.

Проблема, связанная с противоправностью дисциплинарного проступка, будет рассмотрена далее в работе.

Что касается характеристики деяния, то законодатель определяет его как неисполнение или ненадлежащее исполнение трудовых обязанностей.

Законодатель не указывает на последствия как элемент объективной стороны, т.е. не важен момент наступления последствий и вообще их наступление.

4. Объект дисциплинарного проступка - общественные отношения, возникающие в процессе исполнения трудовых обязанностей.

Несмотря на то что в ст. 192 ТК РФ в целом использована апробированная временем конструкция, полагаем, что соответствующая легальная дефиниция нуждается в уточнении.

В первую очередь необходимо отметить, что трудовое право - право частное, следовательно, трудовое правоотношение характеризуется равенством сторон и закон должен предусматривать равные подходы к обоим участникам. Соответственно, и вопрос о правонарушении должен решаться применительно к обоим сторонам правонарушения. Конструкция же дисциплинарного проступка сформулирована только для одной стороны - работника. То есть ст. 192 ТК РФ использует конструкцию, характерную для публичного права.

Следующий аспект, который необходимо уточнить, - это противоправность. Противоправность законодатель понимает как нарушение трудовых обязанностей, т.е. под правом по смыслу ТК РФ понимается система регуляции, установленной трудовым договором. Думается, что в данном случае речь должна идти именно о нарушении договора, а не о нарушении права.

Известно, что одной из характеристик правонарушения является то, что оно является основанием для применения мер юридической ответственности. Статья 192 ТК РФ устанавливает санкции за дисциплинарный проступок: замечание, выговор, увольнение.

Полагаем, что указанные правовые последствия не могут рассматриваться как меры юридической ответственности, так как при их применении не наступает лишения. При этом под лишениями мы понимаем ограничение конституционных прав личности.

Думается, что применение замечания, выговора, увольнения никаких ограничений конституционных прав не вызывает, а сами меры носят, скорее, нравственный характер.

В данной связи, полагаем, есть основания говорить и о том, что дисциплинарный проступок не является основанием юридической ответственности.

Существенные недостатки ст. 192 ТК РФ, на наш взгляд, связаны не столько с недостатками юридико-технического выражения соответствующего понятия, сколько с тем, что при его формулировании использована неприменимая для этого типа правоотношений конструкция публичного правонарушения.

По всей видимости, нарушения в области трудового права имеют иную природу, следовательно, развитие законодательства должно идти по пути формулирования принципиально иных подходов. Единообразие юридико-технических правил в данном случае, скорее, не заслуга законодателя, а недостаток самого закона и подходов к его созданию.

Помимо названных недостатков, в трудовом праве существуют и другие проблемы, одна из которых связана с наличием в законе термина “административный проступок”. Указанный термин используется в ст. 242 ТК РФ без определения. Мы не можем в данном случае говорить и о том, что он сформулирован по принципу бланкетной нормы, так как ни один нормативный акт его не использует. Несмотря на это, законодатель с административным проступком связывается факт полной материальной ответственности несовершеннолетнего. То есть юридически значимые последствия, ограничения имущественных прав имеют своим основанием явление неопределенной природы, что недопустимо. Следовательно, целесообразно эту норму уточнить либо исключить.

Рассматривая проблемы определения понятия правонарушения, целесообразно обратиться и к некоторым вопросам, связанным с юридической ответственностью. Применительно к дисциплинарной ответственности мы уже отмечали, что,

на наш взгляд, она носит не правовой, а социальный характер.

В системе трудового регулирования выделяется также материальная ответственность, причем во многих случаях она воспринимается как самостоятельная разновидность ответственности.

Определенные основания для этого дает законодатель. В ст. 233 ТК РФ указывается, что основанием материальной ответственности является виновное противоправное поведение стороны трудового договора.

При этом известно, что гражданско-правовая ответственность характеризуется тем, что вина не является обязательным признаком при нарушении обязательства (как указывает А.Ф. Галузин, “безвиновная ответственность является исключением из общего правила о вине как обязательном условии наступления юридической ответственности”⁵). Значит, и невинное лицо может быть привлечено к ответственности, если это предусмотрено договором или законом (ст. 401 Гражданского кодекса).

Является ли данное различие столь существенным, чтобы говорить о материальной ответственности как о самостоятельной? На наш взгляд, это не так. Ведь безвиновная гражданская ответственность, скорее, исключение из общего правила. Кроме того, природа ответственности в данном случае очень схожа: она наступает за причинение вреда. Думается, что деспециализация правил о материальной ответственности участников трудовых правоотношений была бы полезна и в смысле юридико-технического совершенствования закона, и в смысле оптимизации правоприменительной практики.

Необходимо отметить, что действующий ТК РФ весьма несовершенен в плане юридической техники. Так, как однопорядковые использованы термины “дисциплинарные взыскания” и “дисциплинарная ответственность”. Хотя по смыслу соответствующих законодательных положений речь идет об одном и том же. Усложнение терминологии в данном случае излишне.

Весьма неоднозначным является и подход законодателя к проблеме дифференциации ответственности в сфере трудовых правоотношений. Так, ст. 419 ТК РФ является бланкетной, и ответственность за правонарушения в области труда следует искать также в Кодексе РФ об административных правонарушениях и в Уголовном кодексе. В КоАП

⁵ . . . Указ. соч. С. 100.

РФ этому посвящены ст. 5.27-5.34, 5.40, 5.42, 5.44, 19.4, 19.5; в УК РФ - ст. 143, 145, 145.

Наряду с дисциплинарной, административной и уголовной в ТК РФ указывается и гражданско-правовая ответственность.

Гражданско-правовая ответственность в виде обязательства по компенсации вреда возникает, если в результате нарушения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, вред был причинен лицу (лицом), не являющемуся (не являющимся) стороной трудовых отношений по нормам гражданского законодательства. Так, например, в соответствии со ст. 417 ТК РФ орган, объявивший забастовку и не прекративший ее после признания ее незаконной, обязан компенсировать вред, причиненный этой забастовкой, на основе норм гражданского законодательства⁶.

В рамках настоящей статьи определим лишь основные приемлемые, на наш взгляд, пути развития законодательной техники в области трудового права:

1. Необходимо отказаться от использования терминов “дисциплинарный проступок” и “дисциплинарная ответственность”, заменив их следующими: “нарушение трудового договора” и “ответственность за нарушение договора”.

2. Необходимо сформулировать легальную дефиницию “нарушение трудового договора” как универсальную для всех участников трудового договора.

3. Следует отказаться от анализа нарушений в области трудового права в рамках общей концепции юридической ответственности, так как применяемые в данном случае санкции не влекут лишения, характерных для юридической ответственности.

4. В рамках концепции нарушения трудового договора необходимо развивать систему мер воздействия, которые могли бы действительным образом повлиять на нарушителя и соответствовали бы цели восстановления положения, существовавшего до нарушения трудового договора. То есть мы предлагаем не ограничиваться лишь моральными средствами воздействия в трудовом праве, так как практика использования показывает их неэффективность.

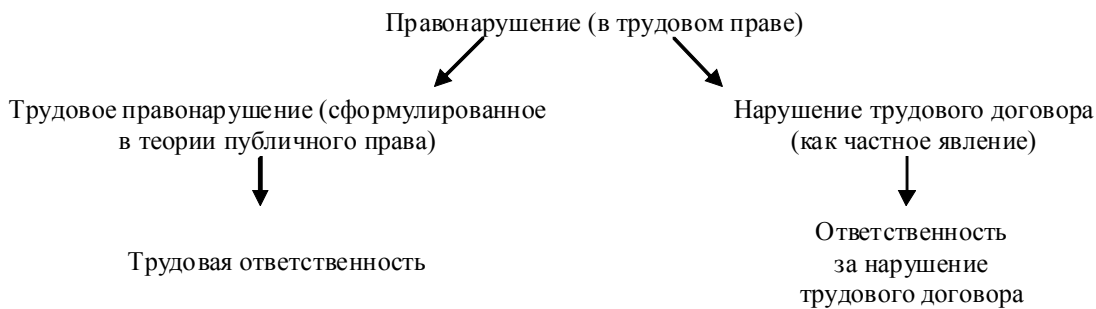
⁶ См., подробнее: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации / Отв. ред. В.Л. Гейхман, Е.Н. Сидоренко. 4-е изд., испр. и доп. М., 2009.

5. Стоит ввести понятия “трудовое правонарушение” и “трудовая ответственность” для обозначения общественно опасных деяний и их последствий, если они не связаны непосредственно с трудовым договором. Главное, что нужно учесть при формулировании понятия трудового правонарушения, - оно будет сформулировано в рамках публичных интересов. Понятие “нарушение трудового договора” также основано только на признаках частного права. То есть в идеале в Трудовом кодексе взамен понятия административного дисциплинарного проступка следует сформулировать понятие трудового правонарушения и ука-

ленную этим соглашением трудовую функцию, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя.

Сторонами трудового договора являются работодатель и работник (ст. 56 ТК РФ).

Следует закрепить понятие “нарушение трудового договора” как основание трудовой ответственности. Различие между трудовым правонарушением и нарушением трудового договора состоит в том, что первое регулирует публичные отношения, не затрагивающие административное правонарушение и преступление, а второе - только отношения, закрепленные в трудовом договоре:



зать перечень таких правонарушений (по принципу построения Уголовного кодекса), которые являются также основаниями трудовой ответственности.

В ТК РФ есть закрепленное понятие трудового договора как соглашения между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять опреде-

В рамках ответственности в трудовом праве необходимо выделить виды наказания и конкретно указать, какие из них будут применяться при нарушении трудового договора, а какие - при трудовом правонарушении.

В понятие субъекта правонарушения обязательно надо включить признак вменяемости и указать единый срок для привлечения к ответственности.

Несмотря на то что трудовое право выделилось из гражданского права и позиционирует себя как частное, в нем существуют институты публичного права (социальное партнерство), а в качестве работодателя может выступать государство. Мы считаем необоснованным совмещение частных и публичных интересов в одном понятии.

05.11.2009 .

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ДИСЦИПЛИНАРНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ

© 2009 Т.Л. Пономарева

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Рассматриваются некоторые вопросы дисциплинарного производства в отношении должностных лиц таможенных органов. Особое внимание обращается на порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенного органа или его должностного лица и на возможности привлечения его к дисциплинарной ответственности.

Одной из причин рассмотрения материалов дисциплинарного производства являются жалобы граждан и юридических лиц на действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц.

Жалоба - это вид обращения к компетентному лицу (должностному лицу) в связи с нарушением прав. Ю.М. Козлов отмечает, что "институт права жалобы включает в себя неразрывно связанные друг с другом право гражданина обжаловать незаконные действия органов государственного управления и указанную обязанность соответствующего государственного органа"¹. Жалоба является важным средством защиты прав, свобод и законных интересов граждан².

Правовое регулирование по вопросам обжалования закреплено в ст. 46 Конституции Российской Федерации³; в Таможенном⁴ и Налоговом кодексах⁵; в ведомственных нормативных правовых актах, например: в письме Федеральной таможенной службы "О размещении информации об обжаловании на информационных стендах таможенных органов"⁶, в приказе Федеральной службы безопасности "Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы

¹ . . . Разрешение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления. М., 1965. С. 5.

² . . . Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации. М., 2000. С. 59.

³ Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

⁴ Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2066.

⁵ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.

⁶ О размещении информации об обжаловании на информационных стендах таможенных органов: Письмо Федер. тамож. службы РФ от 10 марта 2005 г. № 01-06/7006 // Тамож. ведомости. 2005. № 7.

безопасности"⁷. Порядок обжалования действий (бездействия) государственных органов и (или) их должностных лиц регламентируется законом РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"⁸. Порядок рассмотрения и разрешения жалоб регулируется федеральным законом "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"⁹.

В соответствии со ст. 45 Таможенного кодекса Российской Федерации (далее - ТК РФ) любое лицо вправе обжаловать решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, если такими решением, действием (бездействием), по мнению этого лица, нарушены его права, свободы или законные интересы, созданы препятствия для их реализации либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность. Право гражданина обжаловать акты органов власти вытекает из особенностей административно-правовых отношений¹⁰.

Решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц могут быть обжалованы в таможенные органы и (или) в суд, арбитражный суд.

Конституционными нормами (ст. 33, 45, 46) закреплена возможность обращения гражданина в суд по вопросу обжалования решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также право

⁷ Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан Российской Федерации в органах федеральной службы безопасности: Приказ Федер. службы безопасности РФ от 22 янв. 2007 г. № 21 // Рос. газ. 2007. 11 апр. № 75.

⁸ Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон РФ от 27 апр. 1993 г. № 4866-1 // Рос. газ. 1993. 12 мая. № 89.

⁹ О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁰ . . . Таможенное право России. Екатеринбург, 1995. С. 107.

на государственную защиту нарушенных прав и свобод. Производство по жалобам является альтернативой гражданскому и арбитражному судопроизводству по делам, возникающим из административных (публичных) правоотношений. При этом заинтересованное лицо не только может выбрать одну из форм защиты своих прав (административную или судебную), но также вправе одновременно (либо позднее) обратиться в судебный орган с аналогичными требованиями.

Традиционно лицо, чьи права нарушены, обращается с жалобой в вышестоящий таможенный орган. Жалоба на решение, действие (бездействие) должностного лица таможенного органа подается в таможенный орган, в котором проходит службу это должностное лицо, а на решение, действие (бездействие) начальника таможенного органа - в вышестоящий таможенный орган.

При направлении жалобы в вышестоящий таможенный орган в соответствии со ст. 48 ТК РФ требуется соблюдение трехмесячного срока:

- со дня, когда лицу стало известно или должно было стать известно о нарушении его прав, свобод или законных интересов, создании препятствий к их реализации либо незаконном возложении на него какой-либо обязанности;

- со дня истечения установленного срока для принятия таможенным органом или его должностным лицом решения или совершения действия, принятие или совершение которых предусмотрено в соответствии с ТК РФ.

При наличии уважительных причин данный срок может быть восстановлен. Законодательством не установлен перечень уважительных причин, и в данной ситуации сотрудник таможенного органа действует по усмотрению. Такой перечень наиболее понятен для физического лица (болезнь, длительная командировка, тяжелые семейные обстоятельства) и весьма завуалирован для организаций. Но подобные домыслы не лежат в основе правовой нормы, а значит, могут быть и не учтены должностным лицом при рассмотрении вопроса о восстановлении пропущенного срока. Представляется, не лишним было бы предусмотреть перечень оснований для восстановления срока принятия таможенным органом или его должностным лицом решения.

В соответствии с п. 1 ст. 50 ТК РФ жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица должна быть

подана в письменной форме и подписана лицом, обратившимся с жалобой. Исключение из этого правила составляют случаи подачи жалобы в упрощенном порядке, предусмотренном ст. 57 ТК РФ. Письменную форму следует считать соблюденной и при подаче жалобы посредством телеграфной, факсимильной связи, а также электронной почтой. Подпись лица рассматривалась в качестве обязательного реквизита еще в указе Президиума ВС СССР "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан"¹¹. Таким образом, законодатель четко определяет свою позицию: анонимные обращения не рассматриваются. На жалобе может значиться подпись как лица, интересы которого затронуты обжалуемым решением, действием (бездействием), так и его представителя, полномочия которого должны быть подтверждены согласно установленному порядку.

Жалоба на решение, действие (бездействие) в сфере таможенного дела должна содержать (п. 2 ст. 50 ТК РФ):

1) наименование таможенного органа или должность, фамилию, имя и отчество должностного лица, решение, действие (бездействие) которого обжалуется;

2) фамилию, имя, отчество или наименование лица, подающего жалобу, его место жительства или местонахождение;

3) существо обжалуемого решения, действия (бездействия).

В соответствии с п. 3 ст. 50 ТК РФ лицо, обратившееся с жалобой, по общему правилу не обязано представлять документы, которыми подтверждаются указанные в жалобе обстоятельства. При подготовке к рассмотрению жалобы таможенный орган должен самостоятельно затребовать такие документы у таможенного органа. А также таможенный орган вправе запросить у лица подтверждающие документы, только если они имеют существенное значение для рассмотрения жалобы и только в том случае, когда они отсутствуют в таможенном органе, решение, действие (бездействие) которого или должностного лица которого обжалуется. При принятии решения по жалобе доводы, в подтверждение которых необходимые документы не были представлены, не учитываются.

¹¹ О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан: Указ Президиума ВС СССР от 12 апр. 1968 г. № 2534-VII // Свод законов СССР. 1968. Т. 1. С. 373.

Таким образом, возникает вопрос о проведении проверки обстоятельств, не подтвержденных документально, но указанных в жалобе в качестве существенных. Следует отметить, что отсутствие подтверждающих доводы жалобы документов не должно стать основанием для отказа от рассмотрения всех доводов по существу.

Решение об отказе в рассмотрении жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица по существу должно быть принято не позднее трех дней со дня ее поступления; в случае принятия жалобы к рассмотрению в судебном порядке - со дня получения таможенным органом, рассматривающим эту жалобу, определения суда, арбитражного суда о принятии жалобы аналогичного содержания к рассмотрению или судебного решения.

Действующий ТК РФ наделяет лиц правом выбора альтернативного пути обжалования: обращение с жалобой на решения, действия (бездействие) таможенных органов или их должностных лиц, нарушающие их права и свободы, либо непосредственно в суд, арбитражный суд, либо в таможенный орган, т.е. не требуется соблюдение в качестве обязательного досудебного порядка урегулирования споров. При одновременной подаче жалобы в таможенные органы и в суд такая жалоба рассматривается только судом, и факт принятия к рассмотрению последним является основанием для отказа в рассмотрении жалобы таможенным органом.

В соответствии с п. 5 ст. 56 ТК РФ должностное лицо, рассматривающее жалобу, при обнаружении признаков виновного неисполнения или ненадлежащего исполнения должностным лицом таможенного органа возложенных на него обязанностей принимает меры по привлечению такого должностного лица к дисциплинарной ответственности. Однако данную норму не следует понимать таким образом: удовлетворение требований заявителя в обязательном порядке влечет привлечение какого-либо должностного лица к ответственности. По решению лица, рассматривающего жалобу, в отношении такого должностного лица может быть инициирована служебная проверка, по результатам которой возможно его привлечение к дисциплинарной ответственности.

Порядок обжалования, предложенный в ст. 57 ТК РФ, является новеллой не только для таможенного законодательства, но и для систе-

мы административного обжалования в целом. В определенных случаях, не требующих долгого разбирательства, упрощенный порядок обжалования призван облегчить процедуру обжалования и предполагает подачу устной жалобы вышестоящему должностному лицу, ее безотлагательное рассмотрение и незамедлительное принятие решения.

Обращение к вышестоящему должностному лицу в устной форме для обжалования решений и действий (бездействия) его подчиненного является основанием для безотлагательных действий с целью выяснения обстоятельств дела, заслушивания доводов заявителя, проверки обоснованности принятого решения или совершенного действия и непосредственно принятия решения по жалобе.

Результат рассмотрения устной жалобы фиксируется в акте о рассмотрении жалобы в упрощенном порядке, в котором содержатся сведения, аналогичные тем, что указываются в принятом решении по жалобе.

Подобная форма документирования процесса и результатов обжалования может упростить документооборот и в то же время должным образом зафиксировать необходимые сведения об обжаловании. Но для повышения эффективности работы соответствующих подразделений таможенных органов, как считает Г.В. Матвиенко, необходимо "указать в ТК РФ на важность документальной фиксации устной жалобы наравне с письменной"¹².

Упрощенный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц является альтернативным по отношению к общему порядку и не исключает его. Применение упрощенного порядка обжалования не лишает лицо права обратиться с жалобой в таможенные органы в соответствии с общим порядком.

Прикрытием для нарушения служебной дисциплины, по мнению Г.В. Матвиенко, может послужить отсутствие нормы в ТК РФ, предусматривающей возможность применения мер дисциплинарного воздействия в отношении сотрудников таможенных органов, чьи решения, действия (бездействие) обжалуются в устной форме.

¹²

. . . Административные процедуры в таможенном праве: Монография / Под ред. С.В. Запольского. М., 2008. С. 138.

Действующий ТК РФ, подробно регламентируя процедуры обжалования решений и действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц, устанавливает порядок досудебного обжалования только для физических лиц, но не устанавливает обязанность виновного должностного лица устранить нарушение и ответственность за необоснованный отказ в рассмотрении и устранении последствий нарушения прав и свобод заявителя. Несмотря на детальную регламентацию

отношений, возникающих по поводу рассмотрения жалобы, некоторые вопросы привлечения должностных лиц таможенных органов к ответственности не разработаны.

Рассмотренные положения гл. 7 ТК РФ однозначно могут быть взяты за основу материалов дисциплинарного производства в отношении должностных лиц таможенных органов, на действия (бездействие) которых поступили жалобы от граждан или юридических лиц.

06.11.2009 .

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА НА ЧАСТНОЕ И ПУБЛИЧНОЕ

© 2009 А.И. Мислович

Самарский государственный экономический университет

Анализируются различные концепции соотношения элементов системы международного права, формулируется авторская позиция по проблеме разграничения международного права на частное и публичное.

С переходом России к новым экономическим и социальным отношениям в правовой науке повысился интерес к вопросам регулирования все более активно развивающихся международных связей. Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»¹. Конечно, это не означает, что с введением конституционного положения о примате международного права над внутригосударственным все проблемы тут же сами собой разрешились. Более того, выяснилось, что применять данную норму на практике не всегда просто.

Одновременно можно говорить о том, что с закреплением в России частной собственности, становлением рыночной экономики стало придаваться большое значение и развитию частного права. Так, по словам Е.А. Суханова, «восстановление и признание частного права обусловило переход к принципиальному делению всей правовой сферы на частноправовую и публично-правовую, что заставляет по-новому взглянуть и на всю систему отечественного права»².

Считаем необходимым согласиться с мнением ученых, полагающих, что проблема соотношения международного публичного и международного частного права, являясь и ранее одной из сложнейших, приобрела особую остроту и актуальность в современную эпоху в связи с расширением материальной основы и сферы действия, усложнением структуры, а также диффе-

ренциацией субъектов международных экономических отношений. Именно выделение определенных норм международного права, регулирующих отношения между государствами и производными от них субъектами в экономической области, в отдельную совокупность юридически обязательных предписаний - международного экономического права - и возникновение неоднозначно решаемых международно-правовой и национально-правовой доктринами сопутствующих этому вопросов теоретического и практического характера обусловили сам факт и масштаб дискуссий по поводу природы, места в существующих правовых системах международного экономического и международного частного права, их соотношения, наличия или отсутствия взаимодействия между ними. Возрастание международных контактов между государствами и находящимися под их властью субъектами, а также небывалая активизация процессов миграции населения, расширение культурных и хозяйственных связей, усиление взаимозависимости и открытости обществ по отношению друг к другу в целом - все это проявило себя как соответствующие тенденции современных международных отношений. Таким образом, процессы интернационализации международной хозяйственной жизни, с одной стороны, и общее русло социальной, политической и экономической деятельности государств, правительств, международных организаций, объединений лиц и граждан в направлении к трансформации в единую взаимоувязанную глобальную систему отношений и связей, с другой стороны, заставляют ныне еще и еще раз задуматься, в чем же состоят цели, объект и сфера регулирования международного публичного права применительно к сопоставлению с международным частным правом, особенно когда речь заходит о правовом положении юридических и физических лиц, ответственности государств перед кругом

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

² . . . Современное развитие частного права в России // Юрист. 2001. № 3. С. 2.

частноправовых субъектов, которые имеют различную государственную принадлежность и ведут экономическую деятельность на территориях нескольких стран³.

На основании вышесказанного можно сделать вывод, что деление права на частное и публичное имеет особое значение в рамках отрасли международного права.

Согласно основным демократическим принципам, к которым на современном этапе стремятся большинство развитых стран, особенностью системы норм, относящихся к отрасли международного права, является то, что она создается субъектами данного правопорядка добровольно и преследует прежде всего цель побудить государства к добровольному сотрудничеству друг с другом. Принуждение в международном праве должно быть исключительной мерой и применяться только для предотвращения угрозы международному миру и безопасности.

При делении международного права на частное и публичное используется критерий регулирования разного рода правоотношений. В международном частном праве речь идет об имущественных и личных правах иностранцев, о правах иностранцев в области трудовых, семейных отношений и в ряде других областей. Необходимо создание гарантий в обеспечение указанных прав; особенно это касается смешанных браков, проблем воссоединения семей, в том числе состоящих из граждан разных стран. Нормы международного частного права определяют правовое положение иностранных граждан в России и положение наших граждан за границей. Предметом регулирования в международном частном праве являются отношения гражданско-правового характера, возникающие в международной жизни (или, как их иногда называют, международные гражданские отношения)⁴.

Термин “международное частное право” (private international law) впервые был предложен судьей Верховного Суда США профессором Гарвардской школы права Дж. Стори и употреблялся наряду с уже существовавшим и широко признанным в то время термином “коллизийное право”. Традиционно и англосаксонская система об-

щего права, и романо-германская система континентального права понимали под термином “международное частное право” систему коллизионных норм национального характера, применимых там и тогда, где и когда имущественные и неимущественные отношения частных лиц включали “иностранный” элемент.

В России термин “международное частное право” также появляется в XIX в. Ф.Ф. Мартенс в своем труде под названием “Современное международное право цивилизованных народов” указывал, что международное частное право есть органическая часть территориального гражданского права страны. По его мнению, иностранный элемент может проявляться в трех вариантах: 1) субъект правоотношения, находящийся за границей (например, российское предприятие заключает договор с английской фирмой о продаже ей партии товаров, произведенной на этом предприятии. Иностраным элементом в данном правоотношении будет субъект - покупатель товара (английская фирма)); 2) объект правоотношения находится за рубежом (например, имущество, переходящее по наследству (недвижимость), находится за границей); 3) юридический факт, с которым связано правоотношение, имеет место за границей (например, причинение вреда российскому гражданину произошло в результате дорожно-транспортного происшествия, случившегося на территории иностранного государства)⁵.

Термин “международное публичное право” впервые предложил английский философ И. Бентам в конце XVIII в. По данным известного кубинского юриста Бустаманте, к началу XX в. ученые предложили более 100 определений международного публичного права. Международное публичное право можно определить как систему обязательных норм, выраженных в признанных субъектами этого права источниках, которые являются общеобязательным критерием правомерно дозволенного и юридически недозволенного и через которые осуществляется управление международным сотрудничеством в соответствующих областях или принуждение к соблюдению норм этого права⁶.

Международное публичное право регулирует межвластные отношения, иначе говоря, отно-

³ . . . Соотношение международного публичного и международного частного права // Журн. рос. права. 2001. № 5.

⁴ . . . Международное частное право. М., 1998. С. 13.

⁵ См.: . . . Понятие, предмет, источники международного частного права. Режим доступа: <http://www.bestreferat.ru/referat-99496.html>.

⁶ . . . Международное публичное право. М., 2005. С. 14.

шения между субъектами, которые полномочны использовать государственную власть для реализации принимаемых на себя международных обязательств.

Для современной отечественной правовой науки характерен возрастающий интерес к межотраслевым исследованиям. Например, проблематика взаимосвязи различных правовых образований в контексте соотношения частного и публичного права. Оформление межотраслевых связей и межотраслевого взаимодействия в праве ведет к осуществлению правового заимствования. Это есть использование одних правовых конструкций, приемов, механизмов в другой, “чужеродной”, отрасли.

Правовое заимствование в частном и публичном праве используется преимущественно в двух ситуациях. Во-первых, оно применяется для регулирования таких “чужеродных” для заимствующей отрасли права отношений, которые, однако, возникают во взаимодействии с отношениями, регламентируемыми данной отраслью. Во-вторых, правовое заимствование в чистом виде производится тогда, когда заимствованные приемы и средства обеспечивают упорядочение отношений внутри одной отрасли права⁷.

Международное частное право очень тесно связано с международным публичным правом. Оно не является отраслью международного публичного права, но их разграничение не имеет абсолютного характера. Это вызвано прежде всего тем, что международное частное право (как и международное публичное) регулирует отношения, вытекающие именно из международного общения. Международное публичное и международное частное право преследуют общую цель: создание правовых условий для международного сотрудничества в различных областях общественной жизни. Основные начала международного публичного права (главным образом его общепризнанные принципы и нормы) имеют непосредственное действие и в международном частном праве⁸.

Международное публичное право (или общее международное право) - самостоятельная право-

вая система. Международное частное право, согласно господствующей концепции, - это составная часть внутренней правовой системы каждого государства.

В международном публичном праве главные места занимают политические взаимоотношения государств - вопросы обеспечения мира и международной безопасности, суверенитета государств, невмешательства, проблемы разоружения. Удельный вес правовых вопросов международной торговли, вопросов урегулирования экономического сотрудничества в международном публичном праве все время возрастает, что позволяет говорить о формировании международного экономического права. Но регламентируемые им отношения носят не гражданско-правовой, а межгосударственный характер. Что же касается международного частного права, то им регулируется именно особая группа частноправовых отношений, которые имеют международный характер. Это прежде всего имущественные отношения. Наряду с имущественными в международном обороте возникают и связанные с ними неимущественные отношения (например, в области авторского и патентного права), которые также относятся к сфере регулирования международного частного права.

С отличием по предмету регулирования международного публичного и частного права тесно связано второе отличие - по субъектам отношений. Основными субъектами международного публичного права являются государства. Признается также правосубъектность межгосударственных организаций и наций, борющихся за свое освобождение. В международном же частном праве основным субъектом является не государство, хотя оно и может выступать в этом качестве, а отдельные лица - физические и юридические (граждане и государственные организации, частные фирмы, предприятия, научно-исследовательские и иные организации).

Отношения между государствами - сфера международного публичного права, в то время как отношения между юридическими лицами и гражданами государств - сфера международного частного права. Когда государства заключают договоры о торговле и мореплавании, между ними устанавливаются отношения международного публичного права, а когда наши внешнеторговые организации и иные промышленные предприятия заключают внешнеторговые сделки с

⁷ . . . О методе правового заимствования в частном и публичном праве // Актуальные проблемы частно-правового регулирования: Материалы IV Всерос. науч. конф. молодых ученых. Самара, 2004. С. 53, 55.

⁸В. Международное частное право. М., 2005. С. 18.

фирмами - возникают уже отношения международного частного права.

В международном публичном праве роль основного источника регулирования отношений играет международный договор. В международном частном праве международные договоры также имеют большое значение, но их правила в одних государствах входят в состав правовой системы данной страны, должны применяться непосредственно, хотя и не растворяются в этой системе, а занимают в ней особое положение, а в других - могут применяться лишь после того, как это будет в определенной форме санкционировано государством. Кроме таких норм договорного происхождения, существенное значение - и это типично именно для международного частного права - имеют источники чисто внутреннего характера - законодательство, судебная и арбитражная практика.

Связь между международным публичным и международным частным правом проявляется и в том, что в международном частном праве используется ряд общих начал международного публичного права. Определяющее значение здесь имеют прежде всего принципы суверенитета государств, невмешательства во внутренние дела, недопущения дискриминации (принцип недискриминации). В области международного частного права, нормы которого в значительной степени формируются каждым государством самостоятельно, большое значение имеет принцип соблюдения каждым государством как своих договорных обязательств, так и общеобязательных для всех государств норм и принципов международного права. В отечественной литературе на это справедливо обращал внимание С.Н. Лебедев. Исходные начала международного частного и международного публичного права едины. Целеустремленность обоих, писал И.С. Перетерский, является однородной. Устанавливая нормы по вопросам международного частного права, наше государство исходит из стремления к миру и сотрудничеству⁹.

К межгосударственным отношениям тесно примыкают и часто порождаются ими отношения между гражданами и организациями разных государств. Например, Россия заключила договор с иностранным государством о торговом и экономическом сотрудничестве. Это предмет регулирования международного публичного пра-

⁹ См.:

. . . Указ. соч. С. 15-17.

ва. Реально торгово-экономические отношения между государствами опосредуются многочисленными контрактами, заключаемыми физическими и юридическими лицами. Это международные отношения невластного характера. Их субъекты не обладают суверенитетом, а, напротив, находятся под верховенством государства, в силу чего оно подчиняет своей власти и действию своих законов всех физических и юридических лиц, находящихся на его территории, отчасти даже своих граждан и юридических лиц, находящихся на территории иностранных государств. Это утверждение Г.К. Дмитриевой еще раз подчеркивает тесную связь публичных и частноправовых отношений¹⁰.

В рамках данной темы важно рассмотреть, что же представляют собой международные договоры и какую роль они играют в международном праве. Со второй половины XIX в. начались многочисленные дискуссии по поводу классификации международных договоров. Согласно К. Бергбому, существует две категории договоров между государствами. Одни договоры содержат постановления, которые не выходят за рамки предоставленной государствам по действующему праву возможности. Это договоры-сделки. Такие договоры, по мнению ученого, не являются или очень редко являются источниками международного права. Другую группу договоров составляют договоры, создающие абстрактные нормы, которые признаются или устанавливаются государствами как нормы поведения на будущее. Это нормоустанавливающие договоры. Различие между этими двумя группами международных договоров определяется различием целей, которые ставили перед собой договаривающиеся стороны. Если целью договора являлось установление общей абстрактной нормы, это нормоустанавливающий договор. Если стороны не ставили своей задачей установление норм поведения на длительное время, это договор-сделка. Другой ученый Ф. Мартенс разделял договоры на формулирующие обязательные для государства юридические нормы, уважаемые на практике, как начала международного права”, и договоры - сделки “о частных интересах. Однако, отмечая сходство постановлений международных договоров по частным вопросам, Ф. Мартенс пишет: “Рассматриваемые с этой точки зрения

¹⁰ . . . Международное частное право. М., 2005. С. 9.

частные соглашения, несомненно, должны быть признаны существенным источником международного права”. В дальнейшем многие ученые вообще отрицали такое деление¹¹.

На наш взгляд, правильное будет согласиться с мнением Ф. Мартенса, так как его классификация оправдывает деление международного права на частное и публичное. Как указывалось ранее, источниками как международного частного, так и международного публичного права являются международные договоры, но специфика их в отношении публичного и частного различна.

Большинство юристов сходятся во мнении, что в международном частном праве используется ряд общих начал международного публичного права. Эту взаимосвязь довольно четко прослеживает В.М. Шумилов в области международного экономического права. По его мнению, международные экономические отношения имеют два уровня в зависимости от наличия публичного и частного элементов:

- отношения публично-правового характера между субъектами международного права: государствами, международными организациями. Именно эти отношения в сфере международных экономических отношений регулируются международным экономическим правом;

- хозяйственные, гражданско-правовые (частноправовые) отношения между физическими и юридическими лицами разных стран. Эти отношения регулируются внутренним правом каждого государства, международным частным правом.

В то же время публичные субъекты: государства, международные организации - вступают не только в международно-правовые, но зачастую и в гражданско-правовые отношения. Особенно если речь идет о разработке природных ресурсов, режим приема и защиты иностранных инвестиций определяется в соглашении между принимающим государством и частным иностранным инвестором. В соглашениях государство-импортер, как правило, обязуется не предпринимать никаких мер по национализации или экспроприации имущества инвестора. Такие соглашения называются “диагональными”, а в западной литературе - “государственными контрактами”. Государственные контракты (диагональные соглашения) - это предмет, находящийся в

¹¹ . . Теория международного права. М., 2000. С. 76-77.

сфере регулирования внутреннего права; часть внутреннего права. Вместе с тем многие западные юристы считают, что это сфера так называемого “международного контрактного права”¹².

На наш взгляд, международное частное право не может существовать без публичных начал, так как граждане РФ не смогут быть обеспечены нужным объемом защиты за рубежом. Порой неразработанность норм международного частного права приводит к возникновению публичных отношений, а как следствие, к скандалам международного масштаба. Достаточно вспомнить недавние новости о похищении девочки Элизы Андре собственными родителями. Так, неурегулированные разногласия в области семейного права, несовершенство механизма контроля за передвижениями и ограничение возможности обеспечения ребенку общения с родителями привели к возбуждению громкого уголовного дела.

Примером переплетения публично-правового и частноправового регулирования в сфере международного права может служить заключение договора о совместной хозяйственной деятельности между гражданином Российской Федерации и гражданином Японии. Японская сторона не выполнила обязательство, и гражданин понес убытки. На его требования возместить убытки японский контрагент ответил, что в момент заключения договора ему не было 20 лет. По японскому законодательству он недееспособен, и поэтому договор недействителен. Российский гражданин обратился в суд Владивостока с исковыми требованиями, в которых указал, что договор был заключен на территории РФ, а по российскому гражданскому праву дееспособность в полном объеме наступает с 18 лет¹³.

В этой связи отметим, что тесное переплетение международного частного права с международным публичным правом определяется следующими обстоятельствами: во-первых, и то и другое в конечном счете направлено на регулирование отношений между народами; во-вторых, международное частное право регулирует определенную часть международных отношений государств, но регулирует особым образом, а именно путем одностороннего санкционирования государством применения властных актов (законов) других государств на своей территории или же

¹² . . Международное экономическое право. М., 2001. С. 9.

¹³ . . Указ. соч. С. 15.

признания юридических последствий этих актов; в-третьих, международное частное право имеет некоторые общие начала с международным публичным правом (государственный суверенитет, равноправие государств, взаимность, недопустимость дискриминации).

Таким образом, международные частноправовые отношения имеют сложную природу. Будучи производными от международных публично-правовых отношений, они практически реализуются на внутригосударственном уровне. Их регулирование осуществляется государствами как на основе взаимной договоренности, так и с использованием сложившихся в международном общении технических приемов, позволяющих в необходимых случаях привлекать национальные правовые системы. Это, однако, является не доказательством того, что международное частное право - внутригосударственное право, а лишь свидетельством сложности и специфичности право-

вых приемов, применяемых государствами для регулирования международного общения на уровне отношений их отечественных и иностранных юридических и физических лиц. Таким образом, при решении вопроса о соотношении международного частного и международного публичного права необходимо разграничивать прежде всего международные публично-правовые и международные частноправовые отношения, как находящиеся на разных уровнях международного правового регулирования¹⁴.

На наш взгляд, можно утверждать, что деление международного права на частное и публичное условно, так как ни одно, ни другое не существует без многочисленных взаимодополнений. Ключевым моментом, по нашему мнению, является единство задач в обеих сферах - как международной, так и публичной, которые заключаются в защите прав и свобод человека и в обеспечении международного мира и безопасности.

01.11.2009 .

¹⁴ Международное публичное и международное частное право: предмет и метод. Режим доступа: <http://mso.narod.ru/v23.htm>.

УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТОВ: МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО ИЛИ ГЕОПОЛИТИКА

© 2009 Ю.В. Голик

доктор юридических наук, профессор

Рецензия на монографию Л.М. Карапетяна “Государство, конфликты и права народов” (М.: Гуманитарий, 2009. 140 с.)

Минувший, 2008, год преподнес “сюрпризы”, последствия которых еще долго будут предметом жарких дискуссий в научных исследованиях, в парламентах государств и организациях международного сообщества. После признания США и их союзниками независимости Косово, а Россией и некоторыми странами - Абхазии и Южной Осетии перед мировым сообществом встала задача урегулирования конфликтов на основе международного права мирными политико-правовыми способами. В то же время доминирующим остается мнение, что тупиковые ситуации в процессе урегулирования возникают в связи с противоречием (несовместимостью) принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств.

Необоснованность данного мнения и вытекающих из него неправовых подходов к урегулированию конфликтов показывается в рецензируемой монографии профессора Л.М. Карапетяна. Проблема прав народов в многонациональном государстве, причины и характер возникновения конфликтов, политико-правовых основ их урегулирования освещались и в ранее опубликованных работах автора. В анализируемой книге данные проблемы рассматриваются в их логической и фактической взаимосвязи, что резко повышает значение предлагаемых выводов. Основой рассмотрения комплекса вопросов является обстоятельный анализ международных документов в разделе “Суверенитет, самоопределение народов и территориальная целостность государств”.

Профессор Карапетян в полемике с другими исследователями представил анализ динамичного и поступательного развития понятий “нация” и “народ” в эпоху глобализации, сформулировал правовые отличия между такими важными для федеративных многонациональных государств понятиями, как “малочисленный народ”, “национальное меньшинство”.

В особенности интересен и продуктивен подход автора к разрешению мнимого противоречия

между фундаментальными правами народа в современном мироустройстве, а именно между их правом на самоопределение и обеспечение территориальной целостности государств. Л.М. Карапетян пишет: “Для объективного разрешения этого противоречия

”. Следует выяснить: приоритетность какого из рассматриваемых принципов может гарантировать возможность максимальной реализации и защиты Прав человека. Однозначный ответ на ключевой вопрос урегулирования конфликтов содержится в международно-правовых документах, основные положения которых представлены в книге: “В преамбуле Устава ООН провозглашается: “Преисполненные решимости... вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, в равноправие мужчин и женщин и в наций...”. Более того, в Уставе ООН отмечается, что “освобождение того или иного народа может быть поставлено в любое время и чем скорее, тем лучше, т.е. удержание народов в зависимом положении является нарушением основных прав человека и противоречит принципам, на которых зиждется ООН (п. 2 ст. 1 и п. ”с” ст. 55)”.

Вторая глава книги посвящена рассмотрению истоков и характеров конфликтов на территории бывшего СССР, анализу правовых основ их урегулирования. Прежде всего привлекает внимание то, что в исследовании профессора Л.М. Карапетяна конфликты на территории общего государства, в отличие от существующей интерпретации,

Квалификация таких конфликтов как межнациональных, отмечает автор, неадекватно отражает их суть, ибо они происходят не между народами данного государства, и даже не между “титულными” и “нетитулными” народами, а между государственной властью и ущемленными в правах и желающими самоопределения народами. Конфликты возникают в результате противодействия госбюрократических органов данной страны (нередко вопреки воле “титульной” нации) обоснованным требованиям того или иного народа. К примеру, очевидно, что не существует конфликта между англичанами и ирландцами, русскими и чеченцами, грузинами и абхазцами, азербайджанцами и армянами, народами других конфликтных регионов мира, а имеется противодействие государства в лице его бюрократических структур социально-экономическим и политико-правовым требованиям “нетитулных” народов. Конечно, указывает автор,

“

“

Выводы автора подкрепляются анализом причин разных исторических корней государственно-национальных и межнациональных конфликтов. Более обстоятельно рассматриваются истоки и современные реалии азербайджанско-карабахского, грузинско-абхазского, грузинско-южноосетинского, молдавско-приднестровского конфликтов и путей их урегулирования (с. 63-86).

, которая становится одной из основных причин обострения превратившихся в межгосударственные после развала федеративного государства СССР конфликтов. В свое время А.Д. Сахаров ввел термин “малые империи”. Он отнес к ним Грузию, Азербайджан, Украину и Молдову. Сахаров утверждал, что в составе Союза “малые империи” получили для создания своей государственности очень большие привилегии, при этом они с согласия Москвы устано-

вили примат титульной нации над другими. Внутренняя ситуация в “малых империях” характеризовалась нежеланием большевистских “минивождей” считаться с правами “иных народов”. Это привело к кульминации обострения десятилетиями тлеющих конфликтов в условиях демократизации общества в годы перестройки. В книге отмечается, что лейтмотивом миниимперской политики деятелей Азербайджана, Грузии и Молдавии является фетишизация территориальной целостности своих государств

) ;)

(;) ;)

Создается впечатление, что

. Эти деятели не задумываются над тем, что проводимая ими широкомасштабная фальсификация истории древних народов с целью “узаконения” захваченных территорий и приобретения новых становится духовной трагедией для несведущих поколений своего же народа. Тем более, когда они вовлекаются в агрессивную борьбу против

В книге содержится конкретно-предметный анализ политики двойных стандартов ряда ведущих стран и международных организаций по урегулированию конфликтов, которая подпитывает миниимперские амбиции лидеров некоторых новообразованных государств после развала СССР. Единственным аргументом прикрытия такой политики также служит фетишизация их территориальной целостности, в основе которой лежит выборочно неадекватное толкование положений Конституции СССР и утверждение, будто автономные образования входили в состав союзных республик. Обращается внимание на то, что претендующие на роль новых миниимперий государства из бывших союзных республик и лидеры ведущих стран Запада, а также международные организации по урегулированию конфликтов “не

заметили”

: СССР является единым союзным федеративным государством (ст. 70); к ведению СССР относится установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления, обеспечение единства законодательного регулирования на всей его территории (ч. 1, 3, 4 ст. 72); территория СССР едина и включает территорию союзной республики (ст. 75); в СССР установлено единое союзное гражданство, а не гражданство союзных республик (ст. 33) и др.

3 26 1990 .

Очевидно, что в совокупности установлений Конституции и названных законов СССР

. Поэтому является неоспоримым, что

()

Иной подход будет означать не только игнорирование международного права и внутренних законов, но также признание равного государ-

ственного суверенитета союзных республик и федерации, в состав которой они входили. Однако такого установления в Конституции СССР не было и не могло быть.

Принятые в полном соответствии с международно-правовыми принципами и нормами положения Конституции и законов СССР были проигнорированы в дни его развала и образования СНГ. После неконституционной акции по объявлению прекращения существования Советского Союза как субъекта международного права лидеры союзных республик

. До сих пор ими игнорируется тот важный правовой факт, что некоторые автономные образования, в отличие от союзных республик, провели референдум и провозгласили образование своих суверенных государств в границах принадлежащих им территорий в полном соответствии с международным правом и внутренними законами.

Неоспоримый факт легитимного образования ныне не признанных государств бывших автономий СССР игнорируется также занимающимися урегулированием конфликтов международными организациями. В рецензируемой книге раскрывается субъективно-волюнтаристический подход влиятельных деятелей этих организаций, идущих в форваторе геополитических интересов и минимперских амбиций некоторых государств. Известные ученые в области международного права вполне обоснованно указывают, что в продолжающейся ситуации непризнания государств бывших автономий надо оспаривать нелегитимность выхода бывших союзных республик (стран СНГ) из СССР.

“...”. Очевидный парадокс состоит в том, что США и другие страны осудили большевизм, но в то же время защищают одно его кровоточащее наследие. Они проповедуют борьбу против тоталитаризма и повсеместное внедрение демократических ценностей, но на деле все больше придают забвению международно-правовой принцип права народов на самоопределение, основу которого составляет

. Между тем совершенно очевидно, что мировое сообщество сможет защитить цивилизацию и покончить с кровопролитными конфликтами, когда добьется того, чтобы сильные государства не навязывали свои порядки другим народам, уважали их право самостоятельного выбора своей политической системы и внешних партнеров, чтобы межгосударственные проблемы решались на основе международного права и общепризнанных демократических ценностей.

В заключительной части книги рассматривается правопреемственно-приоритетная роль России в урегулировании конфликтов на территории бывшего СССР. Основанная на принципах международного права система международных отношений Российской Федерации охватывает отношения как с государствами периода существования СССР, так и с новыми государствами после его развала. Поэтому в правопреемственную сферу Российской Федерации входят обязательства по ранее существующим международным договорам государства-предшественника с новыми государствами СНГ. Иначе говоря, Россия получила правопреемство в межгосударственных отношениях, в том числе по урегулированию обострившихся конфликтов, возникших еще в условиях государства-предшественника (СССР).

Однако пришедшие к власти лидеры “радикальных либералов” в России были заняты лишь укреплением своей власти и предали

, при этом убеждая и продолжая убеждать себя и общество, будто тем самым создали гарантии безусловного признания территориальной целостности Российской Федерации другими государствами. Такая концепция и практическая политика России не обоснована и по своей сути контрпродуктивна. Обоснован анализ и вывод автора, что

Интересен анализ объективных и субъективных факторов, обусловивших долготелее непризнание Россией государственной независимости Абхазии, Нагорного Карабаха, Приднестровья и Южной Осетии. Но события в Южной Осетии обусловили необходимость нового осмысления действий российских властей в отношении непризнанных государств бывших автономий СССР. Россия уже прошла период болезни и слабости после развала СССР, она вполне в состоянии отстаивать свой авторитет на международной арене, тем более в признании независимости государств бывших автономий и урегулировании конфликтов на постсоветском пространстве. Россия может призвать мировое сообщество к участию в урегулировании территориальных споров, снятии блокад и других межгосударственных конфликтов на постсоветском пространстве в соответствии с внутренним законом СССР о порядке выхода из его состава союзных республик и автономных образований, а также равноценным применением к ним международно-правовых принципов. Необходимо также убедить международное сообщество в том, что характер конфликтов на постсоветском пространстве и политико-правовые основы их решения отличаются от конфликтов в Косове и других регионах мира.

В нашей стране и за рубежом обратили внимание на многократные заявления Владимира Путина еще до вторжения Грузии в Южную Осетию, что Россия не будет признавать независимость Абхазии и других непризнанных республик по примеру признания независимости Косова западными странами путем грубого нарушения норм международного права. Президент Дмитрий Медведев подчеркивает, что признание независимости новых государственных образований должно происходить в строгих рамках меж-

дународного права. Россия как государство-правопреемник располагает всеми правовыми основаниями признания государственной независимости бывших автономий СССР не только в связи с военной акцией Грузии, но, прежде всего, в полном соответствии с законами государства-предшественника и нормами международного права.

Автор подчеркивает, что промедление в признании Российской Федерацией государственной независимости Нагорно-Карабахской Республики и Приднестровско-Молдавской Республики окажется проявлением правового нигилизма государства-преемника, разновидностью традиционного правового нигилизма, о котором говорил накануне выборов Президента страны Дмитрий Медведев. А их признанием будет преодолен правовой нигилизм в реализации законов государства-предшественника, предопределивших легитимное решение проблемы статуса союзных республик и автономных образований в случае их выхода из состава СССР.

Россия и другие страны СНГ обязаны совместно добиваться признания независимости государств бывших автономий СССР в ООН, всеми странами и международными организациями.

Сегодня мировое сообщество, как и несколько раз на протяжении истекшего XX в., оказалось в состоянии раскола и поиска путей гармоничной реализации международно-правовых принципов права народов на самоопределение и территориальной целостности государств. Ответ на этот глобальный вызов современности содержится в книге Л.М. Карапетяна.

В заключение отмечу, что данная работа написана не просто известным ученым, а человеком, имеющим большой и уникальный опыт работы в Комитете Конституционного надзора СССР и в Конституционном Суде Российской Федерации. Уже одно это заставляет более внимательно вчитываться в его суждения и предложения вне зависимости от того, соглашаетесь вы с ними или нет.

03.11.2009 .

ANNOTATIONS TO THE ARTICLES

Law and Economics Issues. 2009. № 12

TOWARDS A CORRELATION BETWEEN PHILOSOPHICAL AND SCIENCE-BASED LEGAL KNOWLEDGE

© 2009 M. Beliaev

In the article the author make an attempt to review a subject of legal philosophy and to give an answer on epistemological question of the correlation between philosophical and science-based legal knowledge. As answer some epistemological models are constructed and analyzed too.

ROLE INFORMATION TO MEASURE THE EFFECTIVENESS OF THE PROCESSES OF COORDINATION ENTITIES

© 2009 A. Maksurov

Expands the role of information content in measuring the effectiveness of coordinating legal practices. Addresses key principles, which ensure the improvement of business processes, in particular the implementation of the right of the coordinating authority.

REGIONAL ECONOMIC SYSTEM AS INTEGRAL ENTITY OF THE EVOLUTIONARY PROCESS

© 2009 M. Zelinskaya

Analyzing different approaches to interpretations of the content o of the economic system, the author comes to a conclusion, that the system quality distinguishes it from all other territory units, specifies it and gives the way and the direction of its development.

ON THE PRACTICE OF REGISTER MUNICIPAL REGULATIONS AT THE LEVEL OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION (SAMARA OBLAST)

© 2009 E. Schevyrin

This article shows the activity arrangement peculiarities of conducting the register of the municipal standard legal acts of the Samara area. Besides, the author carries out the analysis of the results of the specified activity in 2009 (qualitative and quantitative characteristics), and also makes forecasts about the perspective organizational activity on conducting the register of municipal standard legal acts of the Samara area.

**TO THE QUESTION ON LEGISLATIVE DEFINITIONS OF THE MINOR OFFENCE,
DISCIPLINARY AND INCENTIVE LIABILITY**

© 2009 V. Bolgova, N. Loshkarev

In clause theoretical aspects of legislative definitions formation in “the law of master and servant” in aspect of publicly-legal and private parity’s are analyzed.

SOME QUESTIONS OF DISCIPLINARY PROCEEDINGS IN THE CUSTOMS BODIES

© 2009 T. Ponomareva

In article the author has considered some questions of disciplinary manufacture concerning officials of customs bodies. It is paid special attention 10 times the appeal of decisions, actions (inactivity) of customs body or its official and possibility of its attraction to a disciplinary responsibility.

**THEORETICAL PROBLEMS OF INTERNATIONAL LAW DIFFERENTIATION
ON PRIVATE AND PUBLIC**

© 2009 A. Mislovich

In clause various concepts of elements’ parity in the system of international law are analyzed, the author’s position on a problem of international law differentiation on private and public is formulated.

CONFLICT RESOLUTION: INTERNATIONAL LAW OR GEOPOLICY

© 2009 Y. Golik

Review monograph I.M. Gorbunov Karapetyan “State, conflict and the right of peoples” (M.: Gumanitarij, 2009. 140 p.).

Как правильно подготовить статью в “Вопросы экономики и права” на персональном компьютере

Материал статьи представлять в программе Word (дискета с одним файлом, содержащим последний вариант статьи) и в виде точно соответствующей файлу.

тип шрифта **Таймс**
размер шрифта **14 пт**
абзацный отступ 0,5 см (устанавливать через окно “Абзац”, **не пробелами и не табуляцией**)
межстрочный интервал “полуторный”

в редакторе формул
все символы прямым шрифтом

размещение внизу страницы
(меню “Вставка” подменю “Сноска”)
тип шрифта **Таймс**
размер шрифта **12 пт**

тип шрифта **Таймс**
размер шрифта **13 пт**
линейки внешние (рамка) 1,5 пт
линейки внутренние 0,75 пт

в редакторах Word, Excel - **только черные**

! Запрещается вставлять в статью сканированные рисунки (графики, диаграммы)

! “Normal” “ ”

_____!

Образцы оформления

НАЛОГОВЫЕ РАССЛЕДОВАНИЯ КАК АНАЛИТИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ

© 2008 Э.В. Вязова

Восточная экономико-юридическая гуманитарная академия, г. Уфа

Рассматриваются вопросы налоговых расследований, перед которыми стоит сложная задача - выявить факт неуплаты налогов в бюджет, зафиксировать его путем проведения экономического исследования всех необходимых финансовых характеристик и рассчитать размер сокрытых доходов, используя не прямые методы определения сумм налогов.

(Текст статьи)

TAX INVESTIGATION AS AN ANALYTICAL COMPONENT OF CONTROL

© 2008 E. Viazova

Tax investigation is aimed at a complicated task - revealing of tax non-payment into the budget, their stating due to an economic research of all necessary financial characteristics, calculating the amount of income concealed by means of using indirect methods of determining the amount of taxes.