

**ПРАВО
И СОВРЕМЕННЫЕ
ГОСУДАРСТВА**

научно-практический журнал

№ 5

2013

ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА

научно-практический журнал

Учредитель: Фонд «Консалтинга и правовой защиты населения»

ISSN 2307–3306

Журналу присвоен DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/>

Свидетельство о регистрации средства массовой информации:
ПИ № ФС77-49248 выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Подписной индекс в каталоге «Роспечати»: 70711

Архив журнала размещен на сайте: www.bar-association.ru

E-mail редакции журнала: law_and_modern_states@mail.ru

Журнал включен в **Российский индекс научного цитирования**
(http://elibrary.ru/publisher_titles.asp?publishid=10666)

Англоязычная версия журнала «LAW AND MODERN STATES» издается в США (Graphic Visions Associates, Gaithersburg, MD, USA, 20877) и размещается на официальном сайте издания

При перепечатке материалов ссылка на журнал «Право и современные государства» обязательна. Публикуемые в журнале материалы могут не отражать точку зрения учредителя и редакции.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Бошно Светлана Владимировна, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Батлер Уильям Э., заслуженный профессор права имени Джона Эдварда Фоулера школы права Дикинсон Университета штата Пенсильвания (США)

Белюсова Ольга Михайловна, доктор экономических наук, профессор (Москва)

Вассоевич Андрей Леонидович, доктор философских наук, кандидат экономических наук, профессор (Санкт-Петербург)

Виноградова Елена Валерьевна, доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербург)

Гусейнов Абульфас Ибрагим оглы, доктор юридических наук, профессор (Азербайджанская республика, Баку)

Давыдова Марина Леонидовна, доктор юридических наук (Волгоград)

Делокаров Кадырбеч Хаджумарович, доктор философских наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации (Москва)

Догадайло Екатерина Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент (Москва)

Харджатно Н. Йенни М.Т., доктор, профессор факультета гуманитарных наук Университета Индонезия, Директор Центра европейских исследований Университета Индонезия (Индонезия, Джакарта)

Мархгейм Марина Васильевна, доктор юридических наук, профессор (Ростов-на-Дону)

Назарова Елена Александровна, доктор социологических наук, профессор (Москва)

Павликов Сергей Герасимович, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Померанц Уильям Э., доктор исторических наук, доктор юридических наук, заместитель директора Института Кеннона (США)

Понкин Игорь Владиславович, доктор юридических наук, профессор (Москва)

Рыбалкин Валерий Сергеевич, доктор филологических наук, профессор, Зав. отделом классического востока Национальной академии наук Украины (Украина, Киев)

Шевченко Алевтина Владимировна, доктор политических наук, профессор (Москва)

Цыбулевская Ольга Ивановна, доктор юридических наук, профессор (Саратов)

СОДЕРЖАНИЕ

РЕДАКЦИОННАЯ СТАТЬЯ

Бошно С.В. Российский индекс научного цитирования

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.1>

ТЕОРИЯ ПРАВА

Забелина Д.В. Устав в российском праве (исторический очерк)

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.2>

Бошно С.В. Система права и система законодательства

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.3>

ГОСУДАРСТВО И УПРАВЛЕНИЕ

Башлаков-Николаев И.В. О Стратегии развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.4>

Нагдаев А.Ю. Целесообразность использования нескольких видов электронных подписей при работе в государственных информационных системах

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.5>

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Алтунин С.М. Порядок урегулирования конфликта интересов в федеральных органах государственной власти

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.6>

Татишвили Т.М., Хидзев А.Т. Сравнение методик проведения антикоррупционной экспертизы, установленной Правительством РФ, и принятых органами власти субъектов РФ

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.7>

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Магомедов Р.Ю. Публичные и частные правовые акты (сравнительный анализ США и РФ)

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.8>

Тарба Ш.В., Доронина О.Н. Сравнительный анализ лицензирования деятельности в области использования атомной энергии в РФ и США

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.9>

Мархгейм М.В., Деревянко П.А. Отцовство в конституционных контекстах зарубежных стран

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.10>

РЕДАКЦИОННАЯ СТАТЬЯ

РОССИЙСКИЙ ИНДЕКС НАУЧНОГО ЦИТИРОВАНИЯ

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.1>

РИНЦ – Российский индекс научного цитирования – библиографическая база данных научных публикаций российских ученых – ответ на вызовы современности в части администрирования. Одновременно РИНЦ – это реализация наукометрического метода изменения эффективности научной деятельности.

В цикле наших редакционных статей мы знакомим наших читателей с новизной администрирования научной деятельности. После DOI (редакционная статья в № 3 за 2013 год) пришла очередь РИНЦа. Этой статьей мы открываем тему индексов и их роли в современном научном и исследовательском мире.

Прошли те благополучные времена, когда авторы думали только о научной ценности и новизне своих работ. При встречах ученые обсуждали, какие новые вопросы описали, что надо исследовать, какие книги почитать или написать. Теперь мы можем просто как «ученый ученого» спросить: какой у тебя индекс Хирша? И только не грамотные люди как в известном фильме говорят: « Попрошу при мне не выражаться!» И если три года назад именно так отреагировало бы большинство ученых, то сегодня такими снисходительными могут быть только реально выдающиеся ученые, которым уже нет нужды мерить свой индекс и другие механистические оценки. А другие измеряют и рефлексиируют по этому поводу. Мы заменили все многообразие оценок (новое, интересное, полезное и т.п.) на один измерительный прибор с непонятной шкалой.

Наше отношение к этому феномену индексирования достаточно противоречиво. С одной стороны, это мельтешение ничего не дало науке и

никого не сделает ученым. Но, с другой стороны, нельзя не быть современными и не участвовать в тенденциях, которые очевидны и в силу политических решений, и от них уже не отмахнешься. Но есть и «в-третьих» – это польза для исследователей. Применительно к РИНЦу мы ее видим в возможности оценить востребованность своих произведений просмотром цитирований, присоединять свои публикации, выполненные в изданиях, не входящих в РИНЦ, соединении своих работ, выполненных под разными фамилиями (актуально для лиц, меняющих фамилии) и аффилированными разными местами работы авторов.

Вопрос администрирования научной деятельности фактически стал проблемой, так как он трудоемкий, технологичный и требует если не знаний, то хотя бы особых навыков. Это привело к появлению новых бизнесов, как, например, ведение научного профиля ученого. Действительно, может быть и проще, и целесообразней поручить этот труд другому, а самому навалиться на собственно научную работу и писать, и писать, и писать.

Попытки создания наукометрических систем начинаются с XIX века. В 1873 году создан индекс юридических документов Shepard's Citations, в 1979 году – индекс научных публикаций по медицине Index Medicus.

Институциональные системы создаются в форме институтов научной информации. В 1952 году в СССР создан Институт научной информации АН СССР (переименован во Всесоюзный институт научной и технической информации). В 1960 году в США – Институт научной информации, разработавший индекс Science Citation Index – SCI. В Китае индексирование осуществляется в нескольких системах: Chinese Science Citation Index, China Scientific and Technical Papers and Citations, Chinese Social Sciences Citation Index. В Японии имеется национальный индекс цитирования Citation Database for Japanese Papers, в Тайване – Taiwan Humanities Citation Index.

Проект РИНЦ разрабатывается с 2005 года компанией «Научная электронная библиотека» (ELIBRARY.ru).¹

Для получения необходимых пользователю данных о публикациях и цитируемости статей на основе базы данных РИНЦ разработан аналитический инструментарий ScienceIndex.

РИНЦ выполняет много функций, он прямо включен в разных качествах в важные общественные, научные, образовательные процессы. Так, Министерством образования и науки Российской Федерации в ноябре 2013 года разработан проект Положения о правилах формирования перечня рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук. Пунктом 12 проекта приказа установлено, что для изданий, включенных в перечень, обязательно наличие регистрации в Российском индексе научного цитирования (далее – РИНЦ) и регулярное предоставление информации об опубликованных статьях в данный индекс.

Российская Федерация в национальных нормативных правовых актах признает зарубежные индексы цитирования Web of Science, Scopus. Так, в названном приказе журналы, претендующие на статус ВАКовских, делятся на две группы: 1) соответствующие достаточно сложновыполнимым требованиям, установленным Приказом Минобра, 2) состоящие в Web of Science, Scopus, что является достаточным для включения в Перечень.

Для самого журнала имеет значение не только физическое наличие в РИНЦе, но и двухлетний импакт-фактор, который не должен быть менее критериального значения, устанавливаемого Комиссией с учетом особенностей различных специальностей научных работников и связанных с ними отраслей науки. Пока эти значения не установлены, но процесс движется именно в направлении повышения статуса РИНЦа.

¹ Российский индекс научного цитирования // Википедия: свободная энциклопедия. URL: http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%E8%E9_%E8%ED%E4%E5%EA%F1_%ED%E0%F3%F7%ED%EE%E3%EE_%F6%E8%F2%E8%F0%EE%E2%E0%ED%E8%FF.

РИНЦ – это не только система индексирования, в первую очередь это база данных, содержащая информацию о публикациях изданий, включенных в него. При желании журналы могут размещать в РИНЦе полнотекстовые статьи. Российский индекс научного цитирования позиционируется как национальная информационно-аналитическая система. На сегодня в системе находится 4,7 миллионов публикаций, более 4000 журналов. 1700 журналов размещены в открытом доступе в eLibrary.ru. Это обеспечивает исследователей актуальной научной и справочно-библиографической информацией. Система содержит не только статьи, но и доклады на научных конференциях, учебные пособия, учебники, патенты, диссертации. Пока проект находится в стадии разработки в части наполнения базы данных публикациями за период 2003-2013 годы. Это ретроспективный вектор работы имеет большое значение, так как существенно расширит методологическую базу современных исследователей.

Журнал «Право и современное государство» и в русской, и в английской версиях включен в РИНЦ. И мы имеем цитирования, формируется круг наших читателей.

Бошно Светлана Владимировна

главный редактор

ТЕОРИЯ ПРАВА

УСТАВ В РОССИЙСКОМ ПРАВЕ (ИСТОРИЧЕСКИЙ ОЧЕРК)

Забелина Дарья Владимировна, начальник договорного отдела компании ООО «Эй-Би-Рейл», соискатель Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: dasha25121979@ya.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.2>

Аннотация. В статье рассматривается одна из самых древних форм нормативного правового акта российского государства – устав: возникновение, этапы развития, круг регулируемых правоотношений. В современном российском законодательстве форма правового регулирования транспортных правоотношений претерпевает изменения. Форма устава советского законодательства трансформируется в законы. Эти изменения, по мнению автора, должны основываться на глубоком анализе истории форм правового регулирования. Именно с этой целью автором проведен историко-правовой анализ устава как отечественной формы права, как вида нормативного правового акта.

Ключевые слова: устав, нормативный правовой акт, транспортное право, транспортное законодательство, транспортные уставы, кодифицированные документы.

Одной из самых древних форм нормативного правового акта в российском государстве является устав. До наших дней дошли уставы и уставные грамоты Древней Руси (XI-XII), которые представляют собой памятники законодательства, посвященные вопросам государственного управления, судопроизводства, налогообложения.

Устав как термин в русском языке имеет несколько значений.

Этимологически (по своему смыслу) понятие «устав» в русском языке имеет синонимы – правило, строгое предписание¹.

В юридической терминологии уставом называют свод правил, регулирующих деятельность организаций, учреждений, их взаимоотношения с другими организациями и гражданами, их права и обязанности в

¹ Жалсанов Б.Ц. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 102.

определенной сфере государственного управления или хозяйственной деятельности¹.

Появлению Устава предшествовала Уставная грамота, которая являлась документом, устанавливающим повинности феодальнозависимого населения Руси, а применительно к церковным грамотам – документ, закрепляющий взаимоотношение светской и церковной властей в связи с конкретным случаем в определенном княжестве (удельном образовании на территории Древней Руси с XII по XVI века) на определенное время. Уставные грамоты, имевшие местное и временное значение, не пользовались широким распространением и сохранилось их немного.

В отличие от грамот уставы – памятники более сложного состава. В их основе лежит одна или несколько уставных грамот. Появление устава было вызвано тесной связью государства и церкви в Средневековье. В нем уже обобщаются взаимоотношения государственной и церковной властей.

Уставы содержат меньше указаний на конкретное место и время их создания, отличаются широким содержанием и оказываются применимы в различных условиях. Одним из самых древних уставов можно считать Русскую Правду – сборник правовых норм Древней Руси (XI век)².

Все уставы и уставные грамоты Древней Руси различаются по периоду истории феодального государства, территории образования, а также тому, на какой ступени феодальной лестницы стоят фигурирующие в уставе стороны.

В конце X – начале XI веков появился источник церковного права государственного происхождения – Устав князя Владимира Святославича о десятинах и церковных людях. Устав впервые на Руси разграничил подведомственность дел между светскими и церковными судами.

Устав князя Ярослава Мудрого (XII век) о церковных судах содержит уже перечень церковных судов в развернутом виде, с указанием последствий нарушения норм церковного права. Большое количество статей данного

¹ Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М.: Советская энциклопедия, 1987.

² Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси / отв. ред. В.Л. Янин. – М.: Юридическая литература, 1984. – С. 136.

устава посвящено регулированию взаимоотношений полов вообще и брачно-семейных отношений в частности, но рассматриваются они преимущественно с уголовно-правовых позиций. Например, норма о «недопустимости расторжения брака из-за лихого недуга да норма о поводах к разводу»¹. Можно найти несколько статей, регулирующих отношения церковных людей: о блуде, пьянстве и др.²

В период феодальной раздробленности древнерусского государства (XII-XIV вв.) появляются такие уставы, как Устав Всеволода о церковных судах и Устав церкви Иоанна Предтечи на Опоках, известный как рукописание новгородского князя Всеволода Мстиславича (1095 – 1138). В них отразились изменения в положении церкви, связанные с развитием республиканского строя в Великом Новгороде (территории на севере Руси). В Уставе Галицкого князя Льва Даниловича находят отражение взаимоотношения государственной власти и церкви на юго-западных и западных землях Руси в XIII-XIV вв.

Особое место занимают княжеские уставы и уставные грамоты, не связанные с церковной юрисдикцией. Феодальные повинности в пользу княжеской администрации закреплялись в Уставной грамоте волынского князя Мстислава Даниловича (около 1289 г.).³ Порядок надзора за благоустройством новгородских улиц регламентировал Устав князя Ярослава.

В уставах XIV века нашли отражение новые правовые институты, ранее не известные русскому праву. Так, в них регламентируется применение смертной казни, телесных наказаний. Одним из самых известных документов того времени являются: Двинская (1397 – 1398 гг.) и Белозерская (1488 г.) уставные грамоты.

В период с XII и до середины XVI вв. в процессе объединения отдельных княжеств в российское государство с центром в городе Москва

¹ Там же. Т. 1. – С. 163.

² Там же. Т. 1. – С. 163-164.

³ Там же. Т. 1. – С. 163-164.

был создан ряд важнейших правовых документов. Например, особое место занимали уставные грамоты наместнического управления. Они юридически оформляли вхождение конкретной территории (земли, княжества) в состав Московского государства, распространяли на нее суверенитет московского Великого князя. Московские Великие князья для управления этими территориями назначали особых должностных лиц – наместников и волостелей, которым вручалась уставная грамота в качестве основного документа, в которой самым тщательным образом определялись и регламентировались судебные и административные полномочия этих лиц. Данная мера помогла центральной московской власти контролировать деятельность, осуществляемую ими на территориях, вошедших в состав российского централизованного государства.

В 1555-1556 гг. появляется новая разновидность уставной формы. Создается крупный памятник российского права – Уставная книга Разбойного приказа. Разбойный приказ – один из органов управления Русского государства XVI–XVII веков, заведовал делами о разбоях, грабежах и убийствах, палачами, тюрьмами. Разбойный приказ руководствовался Уставной книгой при решении уголовных дел.

Вторая половина XVI века связана в истории российского государства с началом образования всероссийского рынка и включения его в систему мировой торговли. Принимается крупнейший законодательный памятник второй половины XVII века – Новоторговый устав (1667 г). Устав содержал правовые нормы, регулирующие внутреннюю и внешнюю торговлю, тем самым ставя ее под контроль государства. С системой покровительского тарифа была связана политика привлечения и удержания денежных средств, поступающих из-за рубежа. Устав предотвратил попытки захвата иностранным торговым капиталом русского рынка. Впервые регулирование иностранной торговлей получило свое всестороннее отражение в форме

единого закона для всего государства¹. Таким образом, в период с XI до XVI веками устав в своем развитии прошел период от прецедента до формы источника права имеющего общегосударственное значение.

При дальнейшем развитии права в России устав из своей общегосударственной формы снова отходит к регулированию отдельных вопросов. Как правило, это своеобразный регламент, закрепление правил поведения и деятельности. Например, Устав благочиния или полицейский (1782 г.)², Устав Императорской Санкт-Петербургской Академии наук (1836 г.), Общий устав Российских железных дорог (1885 г.)³.

В период советского государства уставы являлись исключительно подзаконными актами. Например, Устав железнодорожного транспорта (1922 г.), Ветеринарный устав РСФСР (1927 г.)⁴, Устав уральского железнодорожного треста (1927 г.)⁵, Устав автомобильного транспорта РСФСР (1969 г.)⁶.

После распада СССР и образовании Российской Федерации (России) в 1991 году прослеживается устойчивая тенденция перехода уставов (как актов о видах деятельности) в законодательный акт. На примере учредительных документов субъектов Российской Федерации этот переход определенно произошел. Согласно пункту 2 статьи 66 Конституции Российской Федерации «статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации».

¹ Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А.Г. Мальков. – М.: Юридическая литература, 1986. – С.116.

² Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / отв. ред. Е.И. Индова. – М.: Юридическая литература, 1987. – С.146.

³ Полное собрание Законов Российской Империи. Собрание 2-е. Т. XI. Отделение 1-е. – СПб., 1837. – Ст. 8739-9493.

⁴ Собрание Указаний и Распоряжений РСФСР. – М., 1927. – Ст. 558.

⁵ Собрание законов и распоряжений крестьянского правительства СССР. – М., 1927. – Ст. 197.

⁶ СПС Гарант. URL: <http://www.garant.ru/>.

Еще один современный пример преобразования устава в законодательный акт представлен в транспортном праве. Здесь существует такая сложная структура, как устав в форме федерального закона, представленный Федеральным законом № 18-ФЗ от 10 января 2003 г. «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».

Тем не менее, в настоящее время в российском законодательстве акты в форме устава преимущественно сохранились в виде учредительных документов – устав юридического лица.

Резюмируя вышеизложенное, хотелось бы отметить, что несмотря на то, что история устава в российском праве насчитывает не одно столетие, и при этом рассматриваемая форма нормативного правового акта постоянно развивается и изменяется, устав смог сохранить основной свой признак – остаться сводом правил, регулирующим организацию и порядок деятельности в какой-либо определенной сфере отношений.

Библиографический список

1. Жалсанов Б.Ц. Устав муниципального образования в системе нормативных правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.
2. Полное собрание Законов Российской Империи. Собрание 2-е. Т. XI. Отделение 1-е. – СПб., 1837. – Ст. 8739-9493.
3. Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси / отв. ред. В.Л. Янин. – М.: Юридическая литература, 1984.
4. Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 4. Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А.Г. Мальков. – М.: Юридическая литература, 1986.
5. Российское законодательство X-XX веков. В 9 т. Т. 5. Законодательство периода расцвета абсолютизма / отв. ред. Е.И. Индова. – М.: Юридическая литература, 1987.
6. Собрание законов и распоряжений крестьянского правительства СССР. – М., 1927. – Ст. 197.
7. Собрание Указаний и Распоряжений РСФСР. – М., 1927. – Ст. 558.
8. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. – М.: Советская энциклопедия, 1987.
9. СПС Гарант. URL: <http://www.garant.ru>.

СИСТЕМА ПРАВА И СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



Бошно Светлана Владимировна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: boshno@yandex.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.3>

Аннотация. Данная работа является продолжением публикации учебника «Юриспруденция» Светланы Владимировны Бошно. Система права является важнейшим элементом общей теории права. Основными основаниями построения системы права выступают предмет и метод правового регулирования. Большое значение имеет деление методов правового регулирования на императивные и диспозитивные. В работе раскрываются понятия института и отрасли права, продемонстрированные на различных примерах. Важной классификацией отраслей права является выделение процессуальных и материальных, публичных и частных отраслей права. Система права и система законодательства рассмотрены как взаимосвязанные категории, которые соотносятся как содержание и форма. Для пользования объемным законодательством необходимыми инструментами является систематизация в следующих формах: кодификация, консолидация, инкорпорация. Кодификация рассмотрена не только как вид систематизации, но и как вид правотворчества. Это обусловлено тем, что в процессе кодификации правотворческий орган подвергается законодательство изменениям, в результате которых принимается новый документ – кодекс.

Ключевые слова. Система права, систематизация законодательства, кодификация, консолидация, инкорпорация, метод правового регулирования, предмет правового регулирования, частное право, публичное право, институт права, отрасли права, процессуальное право, материальное право, диспозитивный метод правового регулирования, императивный метод правового регулирования, законодательство.

Понятие системы права. Предмет и метод правового регулирования

Система права – это объективно обусловленное системой общественных отношений внутреннее строение права, выражающееся в объединении и расположении нормативного материала в определенной последовательности.

Построение системы права является реакцией на развитие и усложнение права. На заре правового механизма, когда все законодательство сводилось к одному или нескольким актам, потребность в системе права отсутствовала. Такой потребности нет в современных религиозно-обычных системах, понятие системы права не востребовано также и в англосаксонских государствах. Однако для государств романо-германской правовой семьи система права имеет исключительно большое значение. Оно отражает потребность государств такого рода упорядочить при помощи нормативных правовых актов все социальнозначимые отношения.

Система права представляет собой целостное образование. Она охватывает все нормы и образует сложный многоуровневый комплекс, включающий отрасли, институты и нормы права. Система права отвечает требованиям, предъявляемым к системам вообще, что подтверждается наличием сложных взаимосвязей между: элементами нормы права; нормами, объединенными в институты; институтами определенной отрасли права; отдельными отраслями права.

Выделение самостоятельных элементов системы права – отраслей и институтов – не случайно. Оно обусловлено спецификой отношений в различных сферах общественной жизни. Правильно построенная система права должна соответствовать реальному, фактически существующему разделению общественных отношений на те или иные обособленные группы.

Для построения системы права особое значение имеют такие категории, как предмет и метод правового регулирования.

Предмет правового регулирования – это разнообразные общественные отношения, которые объективно по своей природе могут поддаваться нормативно-организационному воздействию и в данных социально-политических условиях требуют такого воздействия, осуществляемого при помощи юридических норм и всех иных юридических средств, образующих механизм правового регулирования.

Предметом правового регулирования служат различные по своему содержанию общественные отношения. Однако не все общественные отношения могут становиться предметом правового регулирования. Отношения между людьми могут регулироваться нормами морали, этики, религии и другими видами социальных норм. Правом должны регулироваться только те отношения, которые без правового воздействия не могут устойчиво функционировать и правовое регулирование которых в данное время необходимо.

Поскольку в основе разделения права на отрасли лежат именно особенности регулируемых правом отношений, то предметом регулирования каждой отрасли права является строго определенная область общественных отношений, качественно отличающихся от других общественных отношений, представляющих предмет правового регулирования других отраслей права.

Например, предмет правового регулирования гражданского права составляют имущественные отношения, а также связанные с ними неимущественные отношения.

Метод правового регулирования представляет собой специфический способ или совокупность способов, посредством которых осуществляется воздействие на поведение участников правовых отношений.

Метод правового регулирования зависит от:

- целей и задач, которые ставит перед собой государство, издавая те или иные правовые нормы;
- характера субъектов правового отношения;
- характера и взаимосвязи прав и обязанностей субъектов правоотношения;
- различных средств обеспечения и охраны правовых норм.

Общественные отношения могут регулироваться методом властных распоряжений, например, управление государственной собственностью, уплата налогов. Данные отношения являются неравными: одна сторона обладает правомочиями оказывать воздействие на другую сторону, т.е. отношения построены на началах субординации. Отношения могут строиться

также на началах равенства и автономии. В их основании чаще всего лежит договор. Так строятся, например, гражданские правоотношения.

Большое значение приобретает разделение частных и публичных отношений, дозволительных и обязательных, императивных и диспозитивных. Наиболее четко эта грань просматривается при сравнении гражданских и административных отношений. В гражданских отношениях стороны выступают в качестве юридических и физических лиц. Органы государственной власти выступают как юридические лица и лишены возможности использовать свою власть. Однако в правовых отношениях, в которых государственный орган обладает властными полномочиями, их регулятором будут нормы административного права либо другого публичного права. В Гражданском кодексе РФ (п. 3 ст. 2) этот вопрос разрешается следующим образом: «К имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством».

Выделяют императивный и диспозитивный методы.

Императивный метод правового регулирования представляет собой совокупность приемов и способов, построенных на началах субординации участников правоотношений. При императивном воздействии у субъекта нет выбора, он должен подчиниться либо обязывающему, либо запрещающему предписанию.

Диспозитивный метод строится на началах координации, равенства сторон и представляет собой воздействие при помощи дозволений. У субъекта права имеется возможность выбора модели правомерного поведения в пределах, установленных правовыми нормами.

Диспозитивный метод правового регулирования может иметь несколько проявлений, которые выявляют отдельные его нормы. *Метод поощрения* предполагает свободу поведения субъектов права, на которое

оказывается стимулирующее воздействие. За желаемый вариант поведения устанавливается стимул (награда, льгота, вознаграждение и т.п.). Такого рода воздействие имеет целью направлять активное поведение субъектов на достижение определенной цели.

Метод рекомендаций используется аналогично поощрительному, но не предусматривает конкретной награды. В правовых нормах, осуществляющих этот метод, содержатся слова: «вправе», «желательно», «рекомендовать», «предложить» и т.п. Реальное воздействие рекомендательного метода зависит от авторитета их источника, автора.

Предмет и метод правового регулирования позволяют дифференцировать большинство правовых норм по отраслям и институтам права.

В юриспруденции используются два родственных, но не однозначных понятия: «система права» и «система законодательства».

Система законодательства отображается в составе, соотношении и внутренней структуре источников права – законов, указов и других нормативных правовых актов. Система права показывает «деление» самого права, юридических норм, а система законодательства – его внешней формы – источников права.

Соотношение системы права и системы законодательства может быть охарактеризовано как связь внешней и внутренней форм. В силу единства этих форм в праве основные подразделения структуры законодательства его отрасли – это в то же время и отрасли права.

Система права и система законодательства находятся во взаимодействии, они проникают друг в друга: система права содержится в системе законодательства, а законодательство закрепляет право. Вместе с тем между этими понятиями есть существенные различия. Система права и система законодательства отличаются составными элементами. Самым начальным элементом системы права является норма права, а системы законодательства — статья нормативного правового акта.

Существенным отличием является также то, что нормативный правовой акт является элементом системы законодательства, но может включать в себя нормы различных отраслей права, например избирательные законы, акты о защите прав потребителей носят межотраслевой характер.

Система законодательства имеет свое внутреннее строение. Она включает в себя отраслевое, внутриотраслевое и комплексное законодательство.

Система права – понятие абстрактное, т.е. отражает сложившиеся закономерности общественной жизни и их правового регулирования. Каждая вновь созданная норма права органически входит в соответствующую отрасль права. В формировании системы законодательства преобладает субъективный фактор – воля законодателя. Правотворческий орган вправе по своему усмотрению определить предмет закона, его название, особенности содержания.

Законодательство – это совокупность нормативных правовых актов. Согласно широкому подходу законодательство включает все виды нормативных правовых актов, согласно узкому смыслу – законодательство – это совокупность актов высшей юридической силы – законов. Квалифицирующим признаком законодательства в узком смысле является его принятие представительным органом государственной власти в законодательной процедуре. Понятие законодательства имеет не только специальный, но и общеупотребимый, обыденный смысл – совокупность всех источников и форм права.

Термин «законодательство» можно рассматривать также с точки зрения формального и материального подхода. Так, законодательством в формальном смысле называются акты, которые по общему правилу принимает законодатель. В материальном смысле законодательство составляют все правовые акты государственной власти.

В современном законодотворчестве используют в равной степени как узкий, так и широкий подход к определению данного термина. В широком

смысле система законодательства понимается как совокупность всех нормативных правовых актов, а в узком – только как законы. Статьей 1.1 КоАП РФ установлен широкий подход, в соответствии с которым законодательство об административных правонарушениях состоит из кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Лесной кодекс Российской Федерации понимает под законодательством кодекс, другие федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации. Градостроительный кодекс Российской Федерации в статье 3 дает очень широкое понимание термина «законодательство» – кодекс, другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, законы и иные нормативные акты субъектов РФ.

В статье 3 Гражданского кодекса РФ установлено узкое понимание гражданского законодательства. Употребление узкого подхода к определению термина «законодательство» более точно соответствует природе и сущности правовой государственности, так как оно существенно усложняет ведомственное правотворчество и ставит его под контроль представительной власти. Конституция РФ установила, что подзаконные акты должны приниматься на основании и в соответствии с законами. Именно такой подход нашел отражение в Гражданском кодексе РФ: «На основании и во исполнение настоящего Кодекса и иных законов, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе издавать постановления, содержащие нормы гражданского права». Наиболее точно сформулированы в Гражданском кодексе РФ пределы ведомственного правотворчества: «органы исполнительной власти могут издавать акты, содержащие нормы гражданского права, в случаях и в пределах, предусмотренных настоящим Кодексом, другими законами и иными правовыми актами» (п. 7 ст. 3 ГК РФ). Таким образом, в соответствии с узким пониманием термина «законодательство» ведомственное

правотворчество разрешается законом, который, естественно, принимается раньше.

Система права делится на две сферы: частную и публичную. Деление права **на публичное и частное** восходит еще к античной древности. Одним из авторов данного учения справедливо считают Ульпиана. Так, например, он считал, что публичное право относится к положению Римского государства. Он полагал, что для частного права наибольший интерес представляют потребности отдельных лиц, их правовое положение и имущественные отношения. Для публичного права приоритет имеют государственные интересы, правовое положение государства, его органов и должностных лиц, регулирование отношений, обладающих ярко выраженным общественным значением.

Для отечественного права в целом не было характерно четкое деление на частное и публичное право, кроме того, в начале XX века марксистско-ленинская доктрина отказала частному праву в существовании вообще. Это предопределялось решающей ролью государства во всех без исключения отношениях.

Реформа правовой системы в 90-х годах XX века, ориентированная на рыночные экономические отношения, обусловила новый виток в проблеме соотношения частного и публичного в отраслях права. Современная юридическая доктрина строится на разделении права на частное и публичное.

Разделение публичного и частного права в современной теории осуществляется по нескольким критериям. Один из них – :сфера интересов правовой защиты. Публичное право имеет в виду интересы государства как целого, а частное – интересы индивида. В качестве критерия может использоваться также способ судебной защиты. Публичное право охраняется в порядке уголовного или административного производства по инициативе государственного органа. Частное право защищается по инициативе лица в порядке гражданского производства. В сфере публичного права государство своими нормами определяет роль каждого субъекта, его права и обязанности

по отношению к государству как к целостному образованию. В сфере частного права юридически значимые решения принимаются множеством лиц, действующих самостоятельно.

Публичное право обладает следующими специфическими признаками:

- иерархические отношения субъектов, основанные на властном и, соответственно, подчиняемом их положении друг по отношению к другу;
- императивное правовое регулирование при помощи обязывающих либо запрещающих правовых норм;
- значительные санкции за правонарушения в государственной сфере;
- нормативно-ориентированное воздействие.

Публичное право регулирует: устройство и функционирование государства, его институтов; институты гражданского общества; механизм и уровни самоуправления; основы правовой системы, правотворчества и правоприменения; принципы, нормы и институты межгосударственных отношений и международных организаций.

К отраслям публичного права относятся: конституционное, финансовое, административно-процессуальное, уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, международное гуманитарное право.

Частное право строится на иных идеях. Ему свойственны дозволительная направленность, равенство и автономность субъектов частноправовых отношений. Государство не должно произвольно вмешиваться в частную сферу. Принципами частного права являются свобода договора, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств. К отраслям частного права относятся гражданское, семейное, жилищное право, гражданский процесс и др.

Частное право отличается преобладанием диспозитивных правовых норм. Субъекты права в частные правоотношения вступают по собственной воле, принуждение запрещено законом. Преобладающей формой оформления отношений в частной сфере является договор. Частное право

преимущественно ориентировано на удовлетворение личных или корпоративных интересов.

На сегодня основополагающей является тенденция тесного сотрудничества и взаимодействия частного публичного права.

Отрасли права: понятие, виды

Отрасль права – это наиболее крупное, центральное подразделение системы права, формирующееся на основе единства предмета и метода правового регулирования. Под отраслью права понимается совокупность взаимосвязанных правовых институтов, регулирующих относительно самостоятельную обширную область – сферу общественных отношений.

Отрасль права регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением какой-либо широкой сферы предметной деятельности общества, государства, граждан и иных субъектов права. Например, гражданское право регулирует имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, семейное право – отношения, связанные с браком и принадлежностью человека к семье.

Способность осуществлять правовое регулирование обширной сферы общественных отношений отличает отрасль права от любого правового института, регулятивные функции которого ограничиваются какой-либо сравнительно узкой совокупностью отношений. Кроме того, в отличие от института отрасль права содержит исчерпывающий набор юридических средств, методов правового воздействия, устанавливаемых государством в процессе регулирования отношений соответствующей сферы.

Каждая отрасль права отличается своеобразным отраслевым юридическим режимом, который характеризует правовое положение субъектов права, формы реализации норм права, в том числе правоприменения. Отраслевой режим включает в себя набор правовых институтов, предназначенных для эффективного правового регулирования. Так, равенство, автономия, свобода характеризуют отрасль гражданского

права. Угроза наказания, обязанность, наступление нежелательных последствий присущи уголовному праву.

Внешним выражением наличия или отсутствия отрасли права является кодекс. Именно в нем находит закрепление содержание специфики отрасли права. Конечно, кодексом не исчерпывается все законодательство, составляющее отрасль, однако все остальные законы и иные нормативные правовые акты не должны ему противоречить, а должны приниматься для развития, уложения норм кодифицированного акта. Именно так выстроены отношения Гражданского кодекса РФ и иных гражданско-правовых актов. В настоящее время действует 24 кодекса. Из них три кодекса носят исключительно процессуальный характер. Правило о «кодексе» – «отрасли» действует не абсолютно. Есть отрасли, не имеющие кодекса – например, конституционное право. Также есть и кодекс без отрасли, например, Градостроительный кодекс РФ.

Система российского права делится на следующие отрасли: конституционное, административное, финансовое, гражданское, семейное, трудовое, социального обеспечения, природоресурсное, уголовное, уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное, уголовно-исполнительное и др. Международное право не входит в национальную систему права, оно образует собственную систему, состоящую из частного и публичного.

Конституционное право представляет собой систему правовых норм, регулирующих наиболее важные общественно значимые отношения, основы общественной жизни. Конституционное право закрепляет основы экономической, политической, духовной сфер жизни общества, правового статуса личности. В каждую из сфер общественной жизни конституционное право закладывает юридические основы. В социально-экономической сфере оно определяет правовые основы отношений собственности, социальную роль государства в политической сфере – создание и роль политических партий, порядок выборов представительных органов и важнейших

должностных лиц, организацию государств и т.д., в духовной сфере современное государство провозглашает идеологический плюрализм.

Предметом правового регулирования конституционного права выступают общественные отношения, определяющие основы конституционного строя и политико-территориального устройства страны. Конституционные нормы регулируют отношения, возникающие в процессе осуществления народом государственной власти, порядок создания и функционирования органов государственной власти.

Важная составляющая предмета этой отрасли – основы правового статуса человека и гражданина, а также содержание процесса реализации политических прав и свобод граждан.

Основу метода конституционно-правового регулирования составляет правовое гарантирование, сущность которого состоит в том, что в основном законе государства закреплены и гарантированы основы конституционного строя, правового положения человека и гражданина, политико-территориального устройства, система органов государственной власти и местного самоуправления.

В отечественном конституционном праве преобладает императивный метод правового регулирования, т.е. его нормы представляют единственный вариант правомерного поведения. Одновременно имеют место дозволения, управомочивания, поощрения, стимулирование.

Конституционное право как отрасль права – это система внутренне согласованных норм, закрепляющих и реализующих основы правового статуса личности, общественных объединений и некоторых других социальных коллективов, социально-экономической структуры, политической системы и духовной жизни общества, обеспечивающих законные условия для осуществления государственной власти.

Субъектами конституционно-правовых отношений являются:

- социальные, национальные и иные общности (народ, этнические группы и т.п.);

- государство и государственные образования (Российская Федерация, ее субъекты);
- структурированные объединения граждан (партии, группы избирателей и т.п.);
- органы государственной власти, местного самоуправления, а также должностные лица, обладающие конституционными полномочиями;
- депутаты представительных органов;
- физические лица – граждане Российской Федерации, иностранные граждане, лица с двойным гражданством, лица без гражданства.

Гражданское право представляет собой отрасль российского права, которая регулирует имущественные и связанные с ними неимущественные отношения, складывающиеся между физическими лицами, юридическими лицами, публичными субъектами на началах равенства, автономии воли, имущественной самостоятельности и инициативы участников этих отношений.

Предмет правового регулирования гражданского права составляют имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения.

Имущественные отношения представляют собой отношения по пользованию, владению и распоряжению вещами. Большинство отношений, регулируемых гражданским правом, являются товарно-денежными.

Гражданское право регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность.

Предпринимательской является деятельность, которая осуществляется самостоятельно, на свой риск, направлена на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Неимущественные отношения, связанные с имущественными, представляют собой отношения, которые могут приобретать стоимостное

выражение. Объектом такого рода отношений являются произведения искусства, литературы и т.п.

Неимущественные отношения, не связанные с имущественными, не регулируются, но охраняются гражданским правом. К числу таких объектов относятся жизнь и здоровье гражданина, достоинство личности и некоторые другие блага. Особенность этих отношений в том, что они не измеримы в денежном выражении, не имеют стоимости и не могут передаваться от одного субъекта к другому.

Гражданское право выделяется в системе права как предметом, так и методом правового регулирования, который выражается в признании юридического равенства сторон. Реализация равенства осуществляется через независимость и самостоятельность сторон. Субъекты гражданского права действуют по своему желанию, руководствуются своим интересом, могут проявлять предприимчивость, совершать любые действия, не противоречащие закону.

Выделяют следующие виды отраслей права: профилирующие, специальные и комплексные. **Профилирующими** (основными) являются такие отрасли, как конституционное, административное, уголовное, гражданское, гражданско-процессуальное, административно-процессуальное и уголовно-процессуальное право. **Специальными** являются такие отрасли, как трудовое право, семейное и другие. **Комплексные** отрасли образуются как объединение норм профилирующих и специальных отраслей права. Примером такого рода отрасли является предпринимательское право.

Процесс развития системы права идет непрерывно: образуются новые отрасли права, прекращаются старые. Например, в советской системе права имело место колхозное право, которое в современной системе отсутствует. В то же время предпринимательское право – результат развития рыночных отношений – сформировалось в российской системе права начиная с 90-х годов XX века.

Институт права: понятие, виды

В правовом институте отражается своеобразие отрасли права, ее основа. Так, например, системообразующим институтом трудового права является трудовой договор, гражданского права – институт собственности, уголовного права – наказание.

Выделяют следующие признаки института права: юридическое единство; полнота регулирования; законодательная обособленность.

Юридическое единство правовых норм, составляющих правовой институт, проявляется в единстве содержания его норм. В институте имеются общие положения, правовые принципы, понятия, единство правового режима регулирования отношений.

Полнота регулирования в институте базируется на разнообразии норм института. В его состав входят как запрещающие и обязывающие, так и дозволяющие нормы, что позволяет институту осуществлять все аспекты правового регулирования соответствующей группы общественных отношений. Каждый институт выполняет присущие ему функции и при этом не пересекается с другими институтами системы права.

Правовой институт, как правило, в тексте нормативного акта определенным образом **выделяется, обособляется** посредством образования глав, разделов, частей и других элементов нормативных правовых актов. Логическая последовательность и совершенство закона предполагают такую дифференциацию его содержания, которая определяется качественной обособленностью той или иной совокупности норм.

Так, например, трудовой договор – ядро отрасли трудового права – объединяет однородные правовые нормы, имеющие одинаковый предмет и метод правового регулирования. Если в отрасли права предметом выступает сфера общественных отношений, то в институте – вид или род отношений. В институте трудового договора содержатся нормы относительно одного юридического понятия.

Полнота регулирования в институте трудового договора выражается в том, что в него входят нормы, дающие определение этого явления (ст. 56 ТК

РФ), его содержание (ст. 57 ТК РФ), срок, стороны, порядок заключения (ст. 59, 61 ТК РФ), порядок изменения (ст. 72–76 ТК РФ), прекращение трудового договора (ст. 77–84 ТК РФ).

Законодательная обособленность института трудового договора состоит в его выделении в тексте Трудового кодекса РФ в специальный раздел III «Трудовой договор», разделенный на главы: общие положения, заключение трудового договора, изменение трудового договора, прекращение трудового договора и защита персональных данных работников.

Выделяют следующие виды институтов: отраслевые (например, институт трудового договора) и межотраслевые (институт собственности).

Отраслевыми являются институты, нормы которых находятся в одной отрасли права. В них находит отражение своеобразие отраслей права. Примером отраслевого института может быть материальная ответственность рабочих и служащих в рамках трудового права. Четкая отраслевая принадлежность данного института проявляется в том, что сторонами этого отношения могут быть только работник и работодатель. В основе данного института лежат властные полномочия администрации предприятия, ее право налагать дисциплинарные взыскания на работников.

Межотраслевые институты включают нормы нескольких отраслей права. Они регулируют отношения, имеющие не только большое значение в жизни общества, но и многосторонний режим правовой защиты. Так, например, общие положения о праве собственности, основные формы собственности, возникновение и прекращение этого права регулируются нормами гражданского права, тогда как защита права собственности осуществляется множеством отраслей права, в числе которых и уголовное, и административное, и другие. Особенности права собственности отражаются в семейном, земельном и других отраслях права.

Систематизация законодательства

Систематизация – это обработка, приведение нормативных правовых актов в единую, согласованную систему.

Эта деятельность необходима для оперативного поиска нужных норм. Систематизация используется в качестве способа обеспечения субъектов права необходимой и достоверной нормативно-правовой информацией. Кроме того, с течением времени в массиве законодательства образуются повторы и противоречия. Преодолеть эти недостатки помогают меры систематизации.

Виды систематизации различаются в зависимости от:

- глубины преобразований исходного нормативного материала. В одних видах систематизации осуществляется объединение нормативных актов без изменений содержания (инкорпорация), в других (например, кодификации) – принципиальное обновление законодательства, его глубокая переработка;
- субъектов, осуществляющих систематизацию. Одними видами систематизации могут заниматься любые лица (инкорпорация), другими – только официально уполномоченные лица, в первую очередь – государственные органы (кодификация);
- юридической силы результата систематизации. Например, результаты инкорпорации не имеют юридической силы, а результаты кодификации – обязательны для применения, поскольку они являются законами и иными нормативными актами (уставами и т.п.).

Выделяют следующие виды систематизации: инкорпорация, кодификация и консолидация.

Инкорпорация – форма систематизации, в процессе которой нормативные правовые акты подвергаются внешней отработке и объединяются полностью или частично в различные сборники и собрания актов.

Содержание актов при инкорпорации не изменяется. Инкорпорация преследует цель внешнего объединения нормативного материала, не ставит

задачу устранения противоречий в содержании нормативных актов. Эта задача выполняется в ходе кодификации.

Инкорпорация – не простое механическое перепечатывание текстов, а упорядочение. В данном случае осуществляется внешняя обработка актов. Она может выражаться во внесении в текст первоначального акта дополнений, удалении из документа отмененных норм. В сборник может входить только фрагмент нормативного акта, тематически подходящий для данного издания. Известны хронологические инкорпорации, объединяющие акты, изданные в определенный период времени. Разновидность хронологической инкорпорации – **свод законов**. Известны своды законов России 1832 года, законов СССР, РСФСР. Историческими примерами являются своды законов Юстиниана, Сперанского.

В современной России предпринята попытка создания такого рода акта. Еще в 1994 году Президент Российской Федерации издал Указ от 28 января 1994 года № 223, согласно которому была создана Федеральная комиссия по правовой информатизации при Президенте Российской Федерации. В числе иных перед Комиссией ставилась задача подготовки Свода законов Российской Федерации и Свода актов Президента и Правительства Российской Федерации. В 1998 году был издан Указ Президента РФ № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации». С изменениями 1995 года из 12 пунктов указа действуют два. Все полномочия по работе над Сводом переданы Государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации, которое осуществляет, в частности, подготовку контрольных текстов нормативных актов на машиночитаемых носителях и поддержание их в контрольном состоянии.

В зависимости от субъекта, ее осуществляющего, инкорпорация подразделяется на официальную, официозную (полуофициальную) и неофициальную.

По способу охватываемого нормативного материала инкорпорация бывает генеральной и частичной. Генеральная инкорпорация включает все законодательство, а частичная объединяет группы актов по отдельным признакам.

Инкорпорированные документы могут быть статичными или развивающимися.

Примером **развивающейся инкорпорации** являются справочные правовые системы. Так, например, компьютерная справочная правовая система «КонсультантПлюс» содержит правовые акты, которые предварительно подвергаются профессиональной юридической обработке.

Юридическая обработка – это выявление взаимосвязей между документами и фиксирование выявленных связей с помощью определенных форм (ссылок, примечаний, справочных сведений), а также создание редакций документов при их изменении. Инкорпорация справочной системы может быть произведена по запросу пользователя с использованием таких оснований, как: тематика, вид документа, дата принятия, ключевые слова и другие.

Кодификация – это вид систематизации, осуществляемый законодательными органами с целью упорядочения правовых норм.

Кодификация используется для целостной регламентации отрасли права, комплексного законодательного регулирования общественных отношений в отдельной области. Кодификация отражает более высокую степень концентрации нормативного материала в той или иной сфере общественных отношений.

Особую важность в выделении кодифицированных актов в особый вид играет устойчивость, сформированность общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования кодекса. Можно выделить следующие признаки кодифицированных актов:

- высокая юридическая цельность и внутренняя согласованность кодифицированных актов;

- стабильность и устойчивость;
- широкий круг регулируемых отношений.

Важным условием кодификации является также подготовленность законодательства для кодификации, степень его разработанности. Это означает, что акты, подлежащие кодификации, должны представлять собой определенную, сложившуюся группу.

Основным условием кодификации является требование к ее предмету, которым может быть группа нормативных правовых актов, представляющая собой систему, обладающую свойствами отрасли права.

Таким образом, кодификация не является разновидностью текущего правотворчества. Исходя из этого кодекс и текущий закон существенно различаются по своей структуре, роли в системе права, порядку формирования норм. Важными условиями для принятия акта в форме кодекса являются:

- устойчивость, стабильность общественных отношений, составляющих его предмет правового регулирования;
- сложившееся правовое закрепление данных отношений;
- отраслевая принадлежность положений нормативных правовых актов, которые предполагается положить в основу кодификации.

Консолидация – форма систематизации, в процессе которой ранее изданные нормативные правовые акты по тому или иному вопросу сводятся (объединяются) в единый акт.

Эта форма систематизации носит производный комплексный характер. Она может производиться несколькими способами, в частности, консолидация может быть осуществлена законодателем в виде принятия новой редакции какого-либо закона.

Целью консолидации является устранение повторов. Количество актов при этом уменьшается, содержание не изменяется за исключением редакторских исправлений. В процессе консолидации допускается унификация терминов, выравнивание стиля. Новый акт, консолидировавший

прежние документы, полностью прекращает действие вошедших в него документов.

Занимая промежуточное положение между инкорпорацией и кодификацией, консолидация все же отличается от них. С инкорпорацией ее разнят субъекты, осуществляющие систематизацию. Инкорпорация может осуществляться любыми субъектами, консолидация – правотворческим органом. Отличает их и результат систематизации. Инкорпорация завершается составлением сборников, собраний, а консолидация – принятием нормативного акта. От кодификации консолидация отличается глубиной переработки нормативного материала. Кодификация предусматривает существенное обновление, консолидация – только редакторское совершенствование.

Систематизация осуществляется также при издании одноименных законов, сменяющих друг друга. Так, например, в 1995 году был принят Федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», в который до 6 октября 2003 года вносились изменения. Новый Федеральный закон № 154-ФЗ был принят 6 сентября. Статьей 84 этого закона предыдущий Федеральный закон № 154-ФЗ был отменен.

Выделяют такой вид систематизации, как **учет**, признаваемый также как метод хранения нормативной информации. В любом случае учет является самостоятельным видом юридической деятельности. Он включает в себя сбор нормативных актов, их обработку, хранение.

Библиографический список

1. *Бошно С.В.* Теория права и государства. – М., 2011.
2. *Киримова Е.А.* Правовой институт: понятие и виды: учеб. пособие. – Саратов: Гос. акад. права, 2000.
3. Концепция развития Российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. – М., 2004.
4. *Лукьяненко В.Е.* Об однородных и комплексных отраслях права // Государство и право: проблемы, поиски решений, предложения: Учен. зап. – Ульяновск, 1997. – Вып. 1 (3). – С. 24–29.

5. *Пиголкин А.С.* Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации // Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. – М., 1998.
6. *Поленина С.В.* Взаимодействие системы права и системы законодательства в современной России // Государство и право. – 1999. – № 9.
7. *Рахматина Т.Н.* Актуальные вопросы кодификации российского законодательства // Журнал российского права. – 2008. – № 2. – С. 30.
8. *Рыбаков В.А.* Преемственность в праве и кодификации права // Журнал российского права. – 2007. – № 4.
9. Система и структура права, система законодательства. – М., 1999.
10. *Суханов Е.А.* Система частного права // Вестник Моск. ун-та. Серия 11: Право. – 1994. – № 4. – С. 26–33.
11. *Черенкова Е.С.* Соотношение системы права и системы законодательства в современной России // Вопросы государства и права. – М., 2001. – С. 98–107.
12. *Черпахин Б.Б.* К вопросу о частном и публичном праве. – М., 1994.

ГОСУДАРСТВО И УПРАВЛЕНИЕ

О СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ И АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Башлаков-Николаев Игорь Васильевич, магистрант Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: bniv@list.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.4>

Аннотация. В статье анализируется Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования на период 2013-2024 г., утвержденная Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г. Цель Стратегии – развитие конкуренции в Российской Федерации и совершенствование институтов защиты конкуренции. Стратегия также послужит задачам внедрения эффективных инструментов по предотвращению нарушений антимонопольного законодательства, таких как правила недискриминационного доступа, корпоративные институциональные механизмы, обеспечивающие соблюдение норм антимонопольного законодательства. Автор обосновывает прорывное значение установления административной ответственности в отношении должностных лиц органов власти за нарушение порядка осуществления полномочий в сфере градостроительной деятельности и земельных отношений. По его мнению, изменения законодательства в соответствии со Стратегией позволят создать на практике механизм административного обжалования обязательных правоустанавливающих процедур.

Ключевые слова: антимонопольное законодательство, ограничение конкуренции, развитие конкуренции, антимонопольное регулирование, защита конкуренции, эффективная конкуренция, государственный заказ, муниципальный заказ, злоупотребление доминирующим положением, антиконкурентные действия (акты), недобросовестная конкуренция, административное обжалование, стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования, федеральная антимонопольная служба, недискриминационные торговые политики.

В целях развития конкуренции в Российской Федерации и совершенствования институтов защиты конкуренции Федеральной антимонопольной службой разработана Стратегия развития конкуренции и

антимонопольного регулирования на период 2013-2024 г.¹ (далее – Стратегия). Стратегия утверждена Президиумом ФАС России 3 июля 2013 г.

Разработка Стратегии осуществлена в рамках гармонизации антимонопольного законодательства с лучшими мировыми практиками, учитывает предложения Организации экономического сотрудничества и развития, представителей бизнеса.

По результатам голосования, организованного газетой «Ведомости», наряду с подготовкой Закона о коллективных исках, изменением правил закупок в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»² (далее – Закон о закупках), проектом поправок в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации³ (далее – УК РФ) в части сужения сферы ее применения для картелей и освобождения от уголовной ответственности первого «сдавшегося» лица важным событием антимонопольной политики 2013 г. было признано принятие ФАС России Стратегии⁴.

Необходимо отметить, что Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»⁵ (далее – Закон о защите конкуренции) был принят в 2006 г. За период с 2006 по 2013 г. в Закон о защите конкуренции были внесены поправки, сформированные в три «антимонопольных» пакета поправок.

За это время антимонопольное регулирование в Российской Федерации совершенствовалось на основании лучших мировых практик, требований времени и предложений бизнес сообществ.

В указанный период была введена административная ответственность хозяйствующих субъектов, органов государственной и муниципальной

¹ См. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 – 2024 гг. // СПС Гарант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149768/.

² Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.

³ Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

⁴ Основные события 2013 года – мнения экспертов и общества // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34885.html.

⁵ См. Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3434.

власти, а также их должностных лиц в сфере защиты конкуренции, увеличены пороги контроля экономической концентрации.

«Третьим антимонопольным пакетом»¹ поправок в Закон о защите конкуренции введены институты предупреждений и предостережений, направленные на снижение применения пресекательных мер защиты конкуренции в пользу применения мер профилактических. Ведь при выполнении предупреждения в установленный срок нарушитель уже не подлежит антимонопольной и штрафной административной ответственности.

В Стратегии определены четыре приоритета в совершенствовании антимонопольного регулирования в Российской Федерации.

1. Создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции.

2. Снижение административных барьеров, препятствующих свободному функционированию рынков.

3. Обеспечение недискриминационного доступа потребителей к услугам естественных монополий, формирование эффективных механизмов тарифообразования.

4. Создание условий для эффективной конкуренции при размещении государственного и муниципального заказа и реализации на торгах государственного имущества.

Создание благоприятной институциональной и организационной среды для эффективной защиты и развития конкуренции является необходимым условием для существенного повышения качества реализации мер по защите конкуренции на основе использования и внедрения лучших мировых практик, а также повышения результативности деятельности антимонопольных органов за счет внедрения современных и эффективных инструментов управления качеством.

¹ См., например: Пузыревский С., Варламова А., Тотьев К. Третий антимонопольный пакет: комментарии экспертов // Закон. – 2011. – № 10. – С.43-44.

В этом разделе Стратегии ФАС России считает одной из важнейших задач внедрение эффективных инструментов по предотвращению нарушений антимонопольного законодательства, таких как правила недискриминационного доступа, недискриминационные торговые политики доминирующих на рынках хозяйствующих субъектов, а также корпоративные институциональные механизмы, обеспечивающие соблюдение норм антимонопольного законодательства.

Кроме того, в соответствии с данным разделом Стратегии важное значение будет уделено разработке и реализации мер экономического стимулирования развития рынков и включения проконкурентных требований в нормы всех сфер российского законодательства.

В соответствии со Стратегией совершенствование антимонопольного законодательства и практики его применения будет направлено на развитие и совершенствование институтов, предупреждающих правонарушения в сфере защиты конкуренции. В рамках данного направления Стратегии предлагается:

- распространить сферу применения новых правовых институтов профилактической направленности предупреждений и предостережений на случаи совершения действий и издания актов органами власти, ограничивающими конкуренцию, а также на случаи проявления недобросовестной конкуренции;
- внедрить нотификацию торговых политик доминирующих хозяйствующих субъектов с целью исключения дискриминации потребителей;
- разработать и внедрить нормы, стимулирующие внедрение систем комплайенса (корпоративных мер, направленных на предотвращение нарушений антимонопольного законодательства) среди хозяйствующих субъектов, ассоциаций, союзов;
- разработать и представить на утверждение Правительства Российской Федерации правила недискриминационного доступа к ограниченным

ресурсам (например, недра, водные биологические ресурсы, частоты спектра ЭМИ и др.).

Стратегия предусматривает распространить сферу применения Закона о защите конкуренции на соглашения по использованию исключительных прав, приводящие к ограничению, недопущению, устранению конкуренции при реализации товара.

В Стратегии для повышения эффективности деятельности по пресечению и предотвращению недобросовестной конкуренции предусмотрено сформировать в Законе о защите конкуренции детальный перечень запрещенных практик, признаваемых недобросовестной конкуренцией.

В целях повышения качества и эффективности деятельности антимонопольных органов в сфере защиты конкуренции Стратегия предусматривает меры по повышению качества экономического анализа и контроля за экономической концентрацией. В частности, Стратегия предусматривает:

- на основе использования лучших практик антимонопольных органов стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) стандартизировать применение экономического анализа;
- установить обязанность по проведению анализа конкуренции на смежных рынках при осуществлении предварительного контроля за совершением сделок;
- в целях обоснования решений по экономической концентрации обеспечить включение в мотивировочную часть решения изложение выводов о состоянии конкуренции на соответствующем товарном рынке и последствиях сделки.

В целях снижения административной нагрузки на хозяйствующие субъекты Стратегия предусматривает исключение уведомительного контроля за экономической концентрацией, а также отмену обязательной для хозяйствующих субъектов, включенных в реестр хозяйствующих субъектов,

занимающих долю на рынке свыше 35%, обязательную государственную статистическую отчетность, а также внедрить требование о трехлетнем сроке включения сведений в данный реестр.

В Стратегии уделено важное место вопросам повышения эффективности процедур рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства, а также модернизации норм законодательства об административных правонарушениях в сфере защиты конкуренции.

В частности, Стратегия содержит указание на внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих объединение процедур рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства и дел об административных правонарушениях, а также предусматривающих введение процедуры досудебного обжалования решений территориальных антимонопольных органов в ФАС России в целях повышения единообразия правоприменительной практики.

Кроме того, Стратегия предусматривает установление административной ответственности должностных лиц органов власти за нарушение порядка осуществления полномочий в сфере строительства и земельных отношений, а также исключение возможности применения для должностных лиц административного штрафа для наиболее «вредных» нарушений антимонопольного законодательства и введение за такие нарушения безальтернативного наказания в виде дисквалификации.

Вместе с тем Стратегия предусматривает установку соразмерного оборотному штрафу для участников антиконкурентных «вертикальных» соглашений при отсутствии выручки на товарном рынке, штрафа за координацию экономической деятельности, а также установление оборотного штрафа за злоупотребление доминирующим положением при монополии.

Необходимо отметить, что ФАС России уже приступила к практической реализации Стратегии. В частности, в докладе на V ежегодной конференции «Антимонопольное регулирование в России» Руководитель

ФАС России Игорь Артемьев рассказал о подготовленных поправках в Закон о защите конкуренции¹, которые сформированы в одной части из того, что не вошло в «третий антимонопольный пакет поправок», а в другой части – из предложений бизнеса.

Поправки разработаны в целях реализации положений Дорожной карты «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» и согласно рекомендациям Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая в июле 2013 года признала соответствие политики защиты конкуренции России своим стандартам².

В частности, в поправках идет речь о полном отказе от уведомлений о сделках экономической концентрации, а также о введении обязанности органов власти согласовывать создание государственных и муниципальных унитарных предприятий с антимонопольным органом³, распространении института предупреждения на иные формы злоупотребления доминирующим положением, антиконкурентные действия (акты) органов власти, а также случаи недобросовестной конкуренции (за исключением сферы интеллектуальной собственности).

Проект поправок, кроме того, предполагает исключить возможность применения запрета на злоупотребление доминирующим положением к хозяйствующим субъектам в случае, если такие действия приводят только к ущемлению интересов отдельных лиц, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности и не приводят к ограничению конкуренции на рынке. Поправки также предусматривают недопустимость признания доминирующими на рынке хозяйствующих субъектов с долей менее чем 35% и возможность признания допустимыми соглашений о совместной деятельности и определяют порядок нотификации таких

¹ ФАС России превращается в орган предупредительного контроля // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34881.html.

² Андрей Цариковский: ФАС сконцентрируется на крупных делах, которые оказывают существенное влияние на состояние конкуренции // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34968.html.

³ Проект Федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_51132.html.

соглашений. В настоящее время указанные поправки в антимонопольное законодательство проходят согласование с заинтересованными федеральными органами власти и представителями бизнес-сообщества.

В октябре 2013 г. состоялось обсуждение поправок в антимонопольное законодательство с представителями Общероссийской общественной организацией «Деловая Россия»¹. 1 ноября 2013 г. состоялось обсуждение поправок на круглом столе «Влияние поправок в антимонопольное законодательство на развитие малого и среднего бизнеса в России», проведенного ФАС России совместно с Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России»². 11 ноября 2013 года в Государственной Думе Российской Федерации состоялось обсуждение поправок на «круглом столе»³ «Совершенствование антимонопольного законодательства», в котором приняли участие представители ФАС России, Министерства экономического развития, Федеральной службы по тарифам, Торгово-промышленной палаты, Российского союза промышленников и предприниматели, депутаты Государственной Думы и др.

В настоящее время также подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором предусмотрено внесение дополнений и изменений в статью 18.1 Закона о защите конкуренции, предусматривающих административное обжалование решений и (или) действий органов власти в области градостроительной деятельности и земельных отношений⁴.

¹ Что ждать бизнесу от поправок в антимонопольное законодательство? // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34832.html.

² Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34892.html.

³ О самом главном: представители ФАС России и депутаты Государственной Думы обсудили поправки в антимонопольное законодательство // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34952.html.

⁴ См. пункт 10 Плана мероприятий (Дорожной карты) «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 1336-р. (Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 32. – Ст. 4329-р).

Указанным законопроектом также предусмотрено установление административной ответственности в отношении должностных лиц органов власти за нарушение порядка осуществления полномочий в сфере градостроительной деятельности и земельных отношений.

Данные изменения позволят создать на практике механизм административного обжалования обязательных правоустанавливающих процедур, создать условия для устранения административных барьеров в сфере строительства и земельных отношений, сделать экономику Российской Федерации и ее регионов более открытой и привлекательной в инвестиционном плане.

Такое административное обжалование является превентивной мерой, направленной на недопущение в последующем ограничения, устранения конкуренции, запрещенных нормами статей 15, 16 Закона о защите конкуренции. Применение превентивных мер позволит сэкономить много сил и времени в связи с тем, что при признании жалобы антимонопольным органом обоснованной и выдаче предписания об устранении допущенных нарушений ограничение, устранение, недопущение конкуренции не наступит и не нужно будет применять мер по защите конкуренции в соответствии с главой 9 Закона о защите конкуренции.

Библиографический список

1. Андрей Цариковский: ФАС сконцентрируется на крупных делах, которые оказывают существенное влияние на состояние конкуренции // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34968.html.
2. О самом главном: представители ФАС России и депутаты Государственной Думы обсудили поправки в антимонопольное законодательство // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34952.html.
3. Основные события 2013 года – мнения экспертов и общества // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34885.html.
4. Проект Федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_51132.html.

5. *Пузыревский С., Варламова А., Тотьев К.* Третий антимонопольный пакет: комментарии экспертов // Закон. – 2011. – № 10. – С.43-44.
6. *Собрание законодательства РФ.* – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
7. *Собрание законодательства РФ.* – 2006. – № 31 (1 ч.). – Ст. 3434.
8. *Собрание законодательства РФ.* – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.
9. *Собрание законодательства РФ.* – 2013. – № 32. – Ст. 4329-р.
10. Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период 2013 – 2024 гг. // СПС Гарант. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149768/.
11. ФАС России превращается в орган предупредительного контроля // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34881.html.
12. Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34892.html.
13. Что ждать бизнесу от поправок в антимонопольное законодательство? // Федеральная антимонопольная служба. URL: fas.gov.ru/fas-news/fas-news_34832.html.

ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕСКОЛЬКИХ ВИДОВ ЭЛЕКТРОННЫХ ПОДПИСЕЙ ПРИ РАБОТЕ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМАХ

Нагдаев Артем Юрьевич, магистрант Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: yhyji13@gmail.com.

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.5>

Аннотация. В указанной статье на основании практического опыта использования электронных подписей в органах государственной власти, а также правоприменения норм и положений Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» при осуществлении обмена электронными документами, подписанными электронной подписью, рассмотрен подход о целесообразности использования одного вида электронной подписи уполномоченными лицами органов государственной власти при работе в нескольких государственных информационных системах.

Ключевые слова: государственная информационная система, электронный документооборот, электронная подпись.

С каждым годом существенно возрастает роль государственных информационных систем (далее – ГИС) в повседневной жизни граждан и работников органов государственной власти (далее – ОГВ). Процесс государственного управления, оказание государственных услуг из кабинетов чиновников и помещений государственных учреждений активно переводятся в электронное пространство с предоставлением повсеместного доступа к сервисам благодаря публикации сервисов в сети Интернет. Путем анализа российского законодательства, в частности – до 2009 года, можно сделать вывод о том, что немногие нормативные правовые акты регулировали деятельность в области информационного права. Из определения «информационное право» следует, что отрасль данного права регулирует общественные отношения в информационной сфере, обеспечивает безопасное удовлетворение информационных потребностей граждан, органов

власти и хозяйствующих субъектов¹. Следует отметить, что разработка законодательства, регулирующего область создания и эксплуатации ГИС, крайне необходима для использования информационного права в практической деятельности ОГВ.

Для создания ГИС в первую очередь необходимо определиться, каким именно образом будет осуществляться информационный обмен в электронном виде, в частности, будет обеспечена юридическая значимость электронных документов. В соответствии с частью 4 статьи 11 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и части 3 статьи 75 Арбитражного процессуального кодекса РФ статус электронного документа, подписанного с использованием средств электронной подписи (далее – ЭП), признается равнозначным документу на бумажном носителе. В случае направления электронного документа с использованием средств ГИС возникают юридически значимые действия и правовые последствия.

Первым законом, регулирующим отношения в процессе электронного документооборота в России, был Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» (далее – Закон 1-ФЗ). В указанном законе не определялось разделение на виды электронной цифровой подписи (далее – ЭЦП), не выдвигалось серьезных требований к программным средствам удостоверяющих центров, которые изготавливали сертификаты ключей подписей. При этом Закон 1-ФЗ определял: информационные системы, в которых могут использоваться ключи ЭЦП (к слову, определялось только два варианта); порядок приостановления действия сертификата ключа подписи; случаи замещения печатей и пр. Многие эксперты определяют основными недостатками Закона 1-ФЗ использование только одной технологии ЭЦП и отсутствие нормы, закрепляющей возможность использования ЭЦП юридического лица. Эти недостатки якобы не позволяли

¹ Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право / под ред. Б.Н. Топорнина. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.

масштабно использовать ЭЦП на всей территории РФ.

Устранение недостатков Закона 1-ФЗ осуществлено в Федеральном законе от 06 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее – Закон 63-ФЗ), в котором был сделан важный шаг к развитию безбумажного ведения дел. Таким образом, физическим и юридическим лицам дано право на получение ЭП, которая может быть использована для осуществления юридически значимых действий в электронной форме.

В Законе 63-ФЗ определяется три вида ЭП, при этом в отличие от Закона 1-ФЗ для простой и неквалифицированной ЭП сертификат ключа проверки ЭП может не использоваться. Нормативно закреплено, что для взаимодействия граждан с порталом государственных услуг достаточно простой ЭП. Данное обстоятельство позволяет получить простую ЭП без дополнительных финансовых затрат со стороны граждан. Авторизация на сайте государственных услуг происходит с помощью СНИЛС и полученного пароля. Хороший социальный эффект был бы возможен, если бы процесс по обеспечению ЭП граждан был интегрирован с процессом обеспечения их универсальными электронными картами и считывателями, необходимыми для ее использования в домашних условиях.

Отмена Закона 1-ФЗ была запланирована на 1 июля 2012 г., но к этой дате ОГВ технически не были готовы перейти на полноценное исполнение Закона 63-ФЗ и срок был перенесен на 1 июля 2013 г. К этому периоду стали готовиться нормативные правовые акты в области информационного права, при этом их авторы откровенно путались или не могли определиться, какой вид ЭП использовать участникам электронного обмена в тех или иных ГИС.

Ниже перечислены нормативные правовые акты, в том числе определяющие вид ЭП, необходимой для использования участниками при электронном взаимодействии, речь идет именно о юридических лицах и их работниках:

- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для

государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 94-ФЗ) – квалифицированная ЭП.

- Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон 44-ФЗ) – усиленная неквалифицированная ЭП.
- Постановление Правительства РФ от 9 февраля 2012 г. № 111 «Об электронной подписи, используемой органами исполнительной власти и органами местного самоуправления при организации электронного взаимодействия между собой, о порядке ее использования, а также об установлении требований к обеспечению совместимости средств электронной подписи» – квалифицированная ЭП.
- Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»» – неквалифицированная ЭП.
- Постановление Правительства РФ от 12 октября 2013 г. № 913 «Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию» (далее – Постановление № 913) – вид ЭП не устанавливается.

Получается правовая коллизия использования видов ЭП. Если проводить аналоги с бумажным документом (это, к слову, общепринятая практика), получается, что лицо, уполномоченное на подписание различных видов бумажных документов, подписывает их своей собственноручной

подписью, при этом рука подписанта обычно используется одна (левая или правая). В природе не существует видов собственноручной подписи, она одна и зачастую должна совпадать с подписью в основном документе, удостоверяющем личность гражданина. При подписании электронных документов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд прослеживается следующая картина.

С 1 января 2014 г. вступает в силу Закон 44-ФЗ, в соответствии с которым Закон 94-ФЗ признается утратившим силу. Для подписания документов, предусмотренных Законом 44-ФЗ, используется усиленная неквалифицированная ЭП, выданная удостоверяющими центрами, получившими аккредитацию на соответствие требованиям Закона 63-ФЗ.

Вместе с тем, в соответствии с частью 5 статьи 112 Закона 44-ФЗ до ввода в эксплуатацию единой информационной системы информация, подлежащая размещению в ней, размещается в порядке, установленном Правительством РФ, на официальном сайте, ведение и обслуживание которого осуществляются по правилам, действовавшим до дня вступления в силу Закона № 44-ФЗ.

Как уже отмечалось выше, Постановлением № 913 предусмотрено размещение информации в закрытой части официального сайта, доступ к которой осуществляется с помощью ЭП после прохождения регистрации на официальном сайте.

Параллельно с этим проводились работы по внесению изменений в Порядок регистрации пользователей на официальном сайте, утвержденный совместным приказом Минэкономразвития России и Казначейства России от 10 августа 2012 г. № 508/14н, в том числе в части норм о выдаче уполномоченным лицам организаций сертификатов ключей проверки ЭП.

На основании вышеизложенного невозможно определить какая именно ЭП будет использоваться на официальном сайте до ввода в эксплуатацию единой информационной системы.

Этого можно было бы избежать, при условии того, что Минкомсвязь России выступило с инициативой внесения изменений в Закон 63-ФЗ в части использования усиленных квалифицированных ЭП ОГВ в ГИС, в которых предусмотрено использование усиленных неквалифицированных ЭП.

Применение вышеуказанных изменений в Закон 63-ФЗ позволило бы должностным лицам ОГВ, уполномоченным подписывать документы от лица организации, использовать усиленную квалифицированную ЭП как в ГИС, предусматривающих использование усиленной квалифицированной ЭП, так и в ГИС, предусматривающих использование усиленной неквалифицированной ЭП.

Получается что термин «единое пространство доверия ЭП», на практике находит свое отражение только в объединении удостоверяющих центров, при этом работники ОГВ должны иметь несколько видов ЭП (уже как минимум две). Количество используемых ЭП может возрасти, вследствие умышленного закрепления оператором информационных систем ограничений на использование сертификатов ключей проверки ЭП.

Таким образом, напрашивается вывод о том, что для граждан в целях ускорения и упрощения процесса приобщения их к электронным услугам целесообразно использовать именно простую ЭП, при этом в настоящее время существует возможность авторизации на сайте государственных услуг с использованием квалифицированных сертификатов ключей проверки ЭП. Работников же ОГВ целесообразно выделить в отдельный сегмент и разрешить им использовать квалифицированную ЭП во всех ГИС. Со стороны операторов и разработчиков ГИС не потребуется доработок прикладного программного обеспечения, поскольку нормативно закреплена форма квалифицированного сертификата ключа проверки ЭП, а для обеспечения ее проверки, аккредитованные удостоверяющие центры публикуют всю необходимую информацию в сети Интернет.

Библиографический список

1. *Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А.* Информационное право / под

ред. Б.Н. Топорнина. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юрический центр Пресс», 2005.

2. *Долинская В.В.* Информационные отношения в гражданском обороте // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2010. – № 4.
3. *Кирилловых А.А.* Правовые аспекты механизма электронного взаимодействия в законодательстве об электронной подписи // *Адвокат.* – 2011. – № 11.
4. *Сауль С.Н.* Проблемы правоприменения информационного права в деятельности Федерального казначейства // *Финансовое право.* – 2012. – № 11.
5. *Семизорова Е.В.* Актуальные вопросы правового регулирования обеспечения юридической значимости электронных документов // *Российская юстиция.* – 2011. – № 2.
6. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи».
7. Федеральный Закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».
8. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ

ПОРЯДОК УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Алтунин Сергей Михайлович, магистрант Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: asiris-9@mail.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.6>

Аннотация. Вопрос урегулирования конфликта интересов на государственной службе является одним из ключевых инструментов противодействия коррупции. Поэтому обобщение, систематизация и приведение к единому образцу типовых ситуаций конфликта интересов является важной работой по совершенствованию нормативно-правовой базы по противодействию коррупции в РФ. В статье предложены методы унифицирования нормативных правовых документов и придания им (межведомственного межотраслевого) характера.

Ключевые слова: конфликт интересов, противодействие коррупции, нормативные правовые акты, правотворчество, дублирование, принцип экономии правотворчества, обзор типовых ситуаций.

Правотворчеством называется деятельность субъектов, наделенных нормотворческой компетенцией, по созданию юридических норм. Правотворчество охватывает собой непосредственную деятельность уполномоченных на то государственных органов по выработке, принятию, изменению, дополнению или отмене нормативных правовых актов.

Правотворческий процесс направлен на развитие регулирования общественных отношений. Правотворческий процесс является объективно обусловленным. Динамика общественной жизни, практика формирования правоотношений, социально-экономические, политические, духовные потребности – словом, все изменяющееся многообразие общественной жизни диктует необходимость иметь соответствующие социальным изменениям новые правовые нормы, изменять и отменять устаревшие нормы.

Теория правотворчества достаточно глубоко проработана в юридической науке¹.

Система нормативных правовых актов как в целом государства, так и какого-то одного направления права предполагает гармоничное согласование всех норм актов, входящих в качестве составных частей в общую систему права и выполняющих в ней взаимодополняемые функции. Сюда входят и установление правильного соотношения между действующими и вновь принимаемыми актами, и четкая взаимосвязь общих и специальных норм, актов высшей и низшей юридической силы. Вновь принимаемый нормативный акт должен вписываться в смысловую и юридическую иерархию юридических актов и не должен допускать дублирования, коллизий и временного рассогласования с другими актами.

В октябре 2012 года Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации была разработана Памятка «Об ограничениях, запретах, требованиях к служебному поведению и предупреждению коррупционных правонарушений, связанных с прохождением федеральной государственной гражданской службы»². В ней разъяснялись основные понятия, используемые в сфере противодействия коррупции, ограничения, обязательства и требования к служебному поведению, ответственность за несоблюдение предусмотренных ограничений и запретов, рекомендации по правилам поведения в ситуации коррупционной направленности. Были размещены информационные таблицы по основным правам и обязанностям гражданских служащих, а также по ограничениям и запретам, связанным с гражданской

¹ Например: *Арзамасов Ю.Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013; *Баранов В.М.* Концепция законопроекта. – Н.Новгород, 2003; *Бошино С.В.* Нормативные правовые акты Российской Федерации. – М., 2004; *Толстик В.А.* Иерархия источников российского права. – Н. Новгород, 2002; *Кутафин О.* Источники Конституционного права РФ. – М., 2004; *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: учебно-методическое и справочное пособие. – М., 2004.

² Памятка об ограничениях, запретах, требованиях к служебному поведению и предупреждению коррупционных правонарушений, связанных с прохождением федеральной государственной гражданской службы в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации. – М.: Минтруда, 2012.

службой. Методологическим основанием Обзора стали исследования в области конфликта интересов¹.

В этом документе ко всему прочему был отражен Обзор типовых ситуаций конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядок их урегулирования. Обзор представляет собой набор типовых ситуаций, которых можно ожидать при замещении должности на государственной службе при возникновении конфликта интересов у госслужащего. По своей сути же он представляет собой обратную сторону запретов, налагающихся на государственных служащих в связи с прохождением ими государственной службы и установленных статьей 17 79-ФЗ «О государственной гражданской службе».

В частности, он запрещает:

- участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;
- осуществлять предпринимательскую деятельность;
- приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;
- быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено Федеральным законом № 79-ФЗ и другими федеральными законами;
- получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными

¹ Например: Дедов Д.И. Конфликт интересов. – М.: Волтерс Клувер, 2009; Батищева М.А. Служебные разоблачения и конфликт интересов // Современные исследования социальных проблем. – 2012. – № 9 (17); Векленко С.В., Панов С.Л. Принципы противодействия коррупции // Вестник Воронежского Института МВД РФ. – 2010. – № 3. – С.20-24; Гриб В.Г., Окс Л.Е. Противодействие коррупции. – М.: МФПА, 2011.

мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями;
- разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;
- заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не

предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации, и т.д.¹

Из этого можно сделать вывод, что авторы документа проанализировали статистику работы Комиссий по соблюдению требований к служебному поведению госслужащих и урегулированию конфликта интересов в различных ведомствах, определили самые распространенные ситуации нарушений запретов, указанных в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе» и Федеральном законе № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и привели эти теоретические выкладки к конкретным жизненным ситуациям. Также авторы дают комментарии этим типовым ситуациям согласно законодательству РФ и меры, подходящие, по их мнению, для предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Интересы на госслужбе несколько отличаются от интересов в коммерческой деятельности. Прежде всего, в государственной службе под интересом следует понимать основанные на нормативных правовых актах ожидаемые результаты служебной деятельности государственных и муниципальных служащих, полученные в соответствии с их полномочиями.

На государственной службе интересами являются ожидаемые результаты служебной деятельности государственных служащих, которые становятся итогами их деятельности в соответствии с полномочиями и нормативными актами. Поэтому конфликт интересов возникает при несоблюдении государственными служащими установленных правил поведения, норм, кодексов, запретов.

На специфике интересов госслужащего отражается то, что они решают общественные вопросы. Поэтому придание интересам сугубо субъективного характера как избираемого самими государственными и муниципальными служащими устремления к выгоде не может быть правильным. К тому же при выполнении своих служебных обязанностей должностные лица

¹ Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 02.07.2013) (ч. 7 ст. 19, ч. 10 ст. 22, ч. 12 ст. 48 ФЗ № 79-ФЗ).

представляют интересы общества и государства, тем самым отражая объективную сторону интересов. К такому выводу приходят различные исследователи: «Следует отметить ошибочность предание интереса человека исключительно субъективный характер (как определяемо им самим избираемое устремление к выгоде) или же объективно-субъективный характер) в нём могут быть как объективное, не зависящее от воли человека содержание, так и субъективные моменты). На самом деле интерес человека (социальной группы), и вообще интерес – объективная категория»¹.

Однако необходимо учитывать то, что каждая личность по-своему уникальна, имея различные цели, мотивы, в связи с чем при любой форме объединения людей личные интересы будут существовать, что является объективным фактором.

Следует учитывать, что личная заинтересованность гражданского служащего может возникать в тех случаях, когда выгоду получает или может получить определенный круг лиц. К числу таких лиц относятся члены семьи служащего (не только родители, супруги, дети, братья, сестры гражданского служащего, но и братья, сестры, родители и дети их супругов).

В связи с чем для определения круга лиц, с выгодой которых может быть связана личная заинтересованность гражданского служащего, используется термин «родственники и/или иные лица, с которыми связана личная заинтересованность гражданского служащего».

Но нужно понимать, что понятие «выгода», как таковое не определено в российском законодательстве. Следует предполагать, что выгодой признается получение госслужащим льгот или преференций от использования своего служебного положения, а также всех других преимуществ (например, из управления некоммерческой организацией, владения имуществом, ценными бумагами).

Под указанные определения конфликта интересов попадает множество ситуаций, в которых гражданский служащий может оказаться в процессе

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 99.

исполнения должностных обязанностей. Учитывая разнообразие частных интересов гражданских служащих, составить исчерпывающий перечень таких ситуаций не представляется возможным.

Тем не менее, в Обзоре выделены типичные ситуации, в которых возникновение конфликта интересов является наиболее вероятным, вне зависимости от ведомственной принадлежности госслужащего. Но все, же в зависимости от ведомства, в котором проходит службу чиновник отличие ситуаций должно быть, так как унифицировать все не возможно.

Министерством труда и социальной защиты Обзор типовых ситуаций был разослан, в виде письма в федеральные государственные органы РФ (Письмо от 15 октября 2012 г. № 18-2/10/1-2088 «Об обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования».)

Письмо было направлено по решению Руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.Б. Иванова. В нем указывалось, что в целях обеспечения единого подхода к урегулированию конфликта интересов федеральным государственным органам необходимо с учетом специфики их деятельности подготовить на основе Обзора соответствующие памятки государственным служащим. А Минтруду России поручалось провести мониторинг разработки федеральными государственными органами указанных памяток, и о результатах доложить в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Из проанализированных федеральных органов государственной власти такие памятки были разработаны в МВД, МИД, Минюсте, Минфине, Генпрокуратуре, Федеральной таможенной службе, ФССП. Здесь следует сказать, что все ведомства скопировали письмо, без каких либо изменений, т.е. они не стали прорабатывать их под свою специфику и только Министерство юстиции изменило типовые ситуации под специфику своей деятельности.

А вот в таких федеральных органах государственной, как Минобороны,

МЧС, Минобрнауки, Минсельхоз, Минздрав, ФМС, ФАС, таких памяток вообще нет. Эти ведомства в документах по борьбе с коррупцией, ссылаются на законы № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», и указанные там запреты и правила поведения государственных служащих.

Так, например, в Министерстве обороны разработаны следующие нормативные документы по борьбе с коррупцией:

- Приказ Министра обороны Российской Федерации от 11 мая 2010 г. № 444 «О Порядке уведомления Министра обороны Российской Федерации о фактах обращения в целях склонения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений»;
- Приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 апреля 2011 г. № 555 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации»;
- Приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 1050 «О порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства обороны Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений»;
- Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 июня 2013 г. № 445 «Об утверждении состава комиссии Министерства обороны Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов».

Аналогичные документы разработаны во всех федеральных органах государственной власти.

Вместе с тем, вышеуказанные ведомства не разработали памятки. Эту работу должно было проконтролировать Министерство труда и социальной

защиты и доложить в Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, что видно не было исполнено.

Здесь также необходимо отметить следующее. Правотворческий процесс обладает рядом отличительных признаков: выработка, принятие, изменение, дополнение или отмена нормативных правовых актов. А процесс по дублированию одних и тех же нормативных правовых актов во всех ведомствах не является правотворчеством, т.к. в ходе этой деятельности не создаются новые нормы права, они переписываются из действующих документов.

При принятии нормативных правовых актов необходимо учитывать роль принципа экономии в правотворческой деятельности. Этот принцип прежде всего требует устранения дублирования нормативных правовых актов, предусматривает взаимное информирование различных субъектов права на стадии подготовки законопроекта. Требование экономичности – это сокращение до минимума количества актов по одному и тому же вопросу в интересах лучшей обзримости нормативного материала, облегчения пользования им, учета и систематизации.

Возможно было бы более целесообразно при разработке на федеральном уровне нормативных правовых актов, которые имеют универсальный вид и распространяются практически на все сферы общественной жизни использовать такую систему, которая придавала бы им межведомственный (межотраслевой) характер. Тогда отпадет необходимость дублирования одного и того же документа во всех федеральных органах государственной власти.

Нормативный правовой акт будет иметь один унифицированный вид и распространять свое юридическое действие на все ведомства без исключения.

В качестве примера можно привести нормативный правовой акт, разработанный Минтрудсоцразвития и Минэнерго в 2001 г. Межотраслевые правила по охране труда (правила безопасности) при эксплуатации

электроустановок, который распространяет свое действие и регулирует отношения в этом вопросе во всех ведомствах и отраслях.

Такой документ унифицирован и позволяет избавиться от дублирования множества одинаковых нормативных правовых актов, разрабатываемых в федеральных органах власти, в которых по сути меняются только названия органов власти.

Это освободит время государственных служащих для реальной работы на благо страны, избавит их от участия в виртуальном процессе правотворчества.

Ну, а если действительно необходимо разработать нормативный правовой акт в зависимости от специфики ведомства то это возможно сделать на базе межведомственного документа, доработав его и приблизив непосредственно к своим условиям и специфике. И, соответственно, принять уже действительно новый нормативный правовой документ, отвечающий всем требованиям и принципам правотворчества.

Библиографический список

- 1 *Арзамасов Ю.Г.* Теория и практика ведомственного нормотворчества в России: монография. – М.: Юрлитинформ, 2013.
- 2 *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2004.
- 3 *Баранов В.М.* Концепция законопроекта. – Н. Новгород, 2003.
- 4 *Батищева М.А.* Служебные разоблачения и конфликт интересов // Современные исследования социальных проблем. – 2012. – № 9 (17).
- 5 *Бошно С.В.* Нормативные правовые акты Российской Федерации. – М., 2004.
- 6 *Векленко С.В., Панов С.Л.* Принципы противодействия коррупции // Вестник Воронежского Института МВД РФ. – 2010. – № 3. – С. 20-24.
- 7 *Гриб В.Г., Окс Л.Е.* Противодействие коррупции. – М.: МФПА, 2011.
- 8 *Дедов Д.И.* Конфликт интересов. – М.: Волтерс Клувер, 2009.
- 9 *Кутафин О.* Источники Конституционного прав РФ. – М., 2004.
- 10 Памятка об ограничениях, запретах, требованиях к служебному поведению и предупреждению коррупционных правонарушений, связанных с прохождением федеральной государственной гражданской службы в Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации. – М.: Минтруда, 2012.
- 11 Приказ Министра обороны Российской Федерации от 10 июня 2013 г. № 445 «Об утверждении состава комиссии Министерства обороны

Российской Федерации по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов».

- 12 Приказ Министра обороны Российской Федерации от 11 мая 2010 г. № 444 «О Порядке уведомления Министра обороны Российской Федерации о фактах обращения в целях склонения военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений».
- 13 Приказ Министра обороны Российской Федерации от 22 апреля 2011 г. № 555 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения федеральных государственных гражданских служащих Министерства обороны Российской Федерации».
- 14 Приказ Министра обороны Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 1050 «О порядке уведомления представителя нанимателя о фактах обращения в целях склонения федерального государственного гражданского служащего Министерства обороны Российской Федерации к совершению коррупционных правонарушений».
- 15 *Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В.* Правовые акты: учебно-методическое и справочное пособие. – М., 2004.
- 16 *Толстик В.А.* Иерархия источников российского права. – Н. Новгород, 2002.
- 17 Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

СРАВНЕНИЕ МЕТОДИК ПРОВЕДЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ, УСТАНОВЛЕННОЙ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РФ, И ПРИНЯТЫХ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

Татишвили Тенгиз Мерабович, аспирант кафедры государственного управления и права Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: 000-5555@mail.ru.

Хидзев Алимбек Туземович, аспирант кафедры государственного управления и права Международного института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: alimbek.hidzev@gmail.com.

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.7>

Аннотация. В статье проводится сравнительный анализ Методики проведения антикоррупционного анализа нормативно-правовых актов и проектов нормативных правовых актов, установленной Правительством РФ и методики субъектов органов власти Российской Федерации. В рамках статьи рассматриваются методики на примере нескольких субъектов РФ, проводится сравнительный анализ между ними, выявляются их существенные недостатки и отличительные признаки, современные тенденции.

Ключевые слова: методика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, коррупциогенные факторы, антикоррупционная экспертиза, экспертиза законов, коррупция, противодействие коррупции, субъекты Федерации, законодательный процесс, правотворчество.

Как отмечает Кирилл Кабанов, председатель общественной организации «Национальный антикоррупционный комитет», объем российского рынка коррупции в 2012 году превысил фантастическую сумму – около 300 миллиардов долларов¹. В соответствии с курсом российского рубля эта сумма составляет приблизительно 10 триллионов рублей. Что сопоставимо с доходами российского бюджета на 2014 год, который составляет около 13 триллионов рублей.

Причины столь повсеместного развития коррупции, ее глубокого укоренения в российском обществе системны, взаимосвязаны со всеми сферами жизнедеятельности, будь то политическая, социальная,

¹ Кирилл Кабанов, председатель общественной организации «Национальный антикоррупционный комитет»
// lenta.ru URL: <http://lenta.ru/conf/kkabanov>.

экономическая и т.д. Однозначно ответить на вопрос, как искоренить коррупцию и сопутствующие ей явления, не представляется возможным, так как коррупция – это не единовременное явление, наоборот, она имеет под собой длинный исторический шлейф. Существует также точка зрения, как высказываются обыватели, что без коррупции реалии жизни непредставимы. Это говорит о том, насколько плотно и тесно это явление переплетено с повседневностью.

Вместе с тем, не подлежит сомнению, что коррупция в сфере государственного управления – это несомненное зло, «бич общества», попирающее каноны прав граждан и принципы справедливости, снижающее эффективность государственного управления и приводящее к росту бюрократизма и чиновничества в его худшем проявлении. Все это говорит о несомненной актуальности противодействия коррупции. И, если юристы-теоретики зачастую выражали проблему коррупции в неэффективности правоприменения, то сейчас актуальным средством противодействия коррупции выступает правовой анализ текста нормативных правовых актов, а также проектов нормативных правовых актов. Порядок проведения такого анализа получил название методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных правовых актов.

Под методикой проведения антикоррупционной экспертизы подразумевается принятая Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов (далее – Методика).

Указанной Методикой руководствуются федеральные органы государственной власти, органы субъектов, органы местного самоуправления, а также независимые эксперты, получившие аккредитацию на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, при проведении независимой

антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В Методике приводится список коррупциогенных факторов, которые могут быть обнаружены в нормативном акте при проведении антикоррупционной экспертизы и которые являются критериями для оценки последующего коррупционного риска, который они могут повлечь. В качестве таких признаков приводятся следующие:

а) Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил:

- широта дискреционных полномочий;
- определение компетенции по формуле «вправе»;
- выборочное изменение объема прав;
- чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества;
- принятие нормативного правового акта за пределами компетенции;
- заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий;
- отсутствие или неполнота административных процедур;
- отказ от конкурсных (аукционных) процедур.

б) Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
- злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами);
- юридико-лингвистическая неопределенность.

Методику можно рассматривать как документ, описывающий последовательность действий и используемый метод анализа для оценки нормативного правового акта на коррупциогенность. Вместе с тем, федеральные органы государственной власти не ограничивают органы власти

субъектов РФ. Несомненно, правовые акты органов власти субъекта РФ не могут противоречить правовым актам федерального значения. Тем не менее, в методике, принятой на уровне субъекта РФ, могут быть предусмотрены дополнительные механизмы антикоррупционного анализа – к примеру, расширенный перечень коррупциогенных факторов.

Проанализировав законодательство субъектов Российской Федерации, можно прийти к заключению, что в большинстве случаев отдельного акта с методикой проведения антикоррупционной экспертизы нет. Вместе с тем в тех случаях, когда такой документ существует, каких-либо существенных изменений либо дополнений законодатели не предусматривают. Приведем конкретные примеры.

Так, в Республике Башкортостан антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов осуществляется юридическим отделом Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан одновременно с проведением правовой экспертизы в рамках Регламента Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан¹. Другой особенностью методики проведения антикоррупционной экспертизы Республики Башкортостан следует выделить проведение антикоррупционной экспертизы одновременно с правовой экспертизой.

В Республике Бурятия антикоррупционная экспертиза также проводится «при проведении правовой экспертизы»². Решение о проведении антикоррупционной экспертизы принимается тем же органом, издавшим нормативный акт: «...экспертиза на коррупциогенность указов Президента Республики Бурятия, постановлений Правительства Республики Бурятия

¹ Ст. 2.1. Порядка проведения антикоррупционной экспертизы постановлений главы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан (их проектов), носящих нормативный характер, закрепленного Постановлением главы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан № 6524 от 25 декабря 2009 г.

² Ст.3 гл. 2. Постановления Правительства Бурятии от 28 октября 2009 г. № 398 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов».

проводится по отдельным поручениям Президента Республики Бурятия, Правительства Республики Бурятия...»¹.

В Краснодарском крае разработан Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Законодательным Собранием Краснодарского края, который содержится в Постановлении от 23 июня 2010 г. №2034-П «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых законодательным собранием Краснодарского края», в котором перечислены основные признаки, отличающие данную методику от правительственной методики экспертизы.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится при мониторинге законодательства по поручению председателя Законодательного Собрания Краснодарского края.

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится при проведении их правовой экспертизы в соответствии со статьями 71 и 72 Регламента Законодательного Собрания Краснодарского края².

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) проводится правовым управлением согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов проводится в течение 30 дней со дня принятия решения о ее проведении. По результатам проведения антикоррупционной экспертизы нормативного правового акта правовым управлением составляется заключение, в котором указываются:

- основание для проведения антикоррупционной экспертизы;

¹ Там же.

² Утвержден постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 8 декабря 2004 г. № 1174-П.

- реквизиты нормативного правового акта (вид нормативного правового акта, дата его принятия или подписания, регистрационный номер и наименование нормативного правового акта);
- коррупциогенные факторы, которые были найдены (с точным пояснением их места нахождения в нормативном акте);
- предложения по устранению найденных коррупциогенных факторов.

В некоторых случаях в заключении отражаются негативные последствия, которые могли бы наступить в случае неустранения найденных коррупциогенных факторов.

В случае, когда коррупциогенные факторы не выявлены, делается соответствующая запись в заключении. Тот же порядок предусмотрен и для проектов нормативных правовых актов.

Антикоррупционная экспертиза проекта нормативного правового акта проводится специалистами, не принимавшими участия в его разработке. При проведении антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта представитель субъекта права законодательной инициативы может привлекаться в рабочем порядке для дачи пояснений по проекту. Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов проводится в течение 14 дней со дня поступления проекта на правовую экспертизу. Результаты антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта отражаются в заключении правового управления. Результат антикоррупционной экспертизы является основной частью заключения правовой экспертизы проекта нормативного правового акта и занимает отдельное место.

В случае возникновения разногласий, возникающих при оценке указанных в заключениях коррупциогенных факторов, комитетами Законодательного Собрания Краснодарского края создаются рабочие группы для подготовки согласованного решения.

За вышеуказанными пунктами следует уже ссылка на Методику, разработанную Правительством Российской Федерации от 26 февраля 2010 г.

№ 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», где содержится Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов и проектов нормативных актов.

В Кемеровской области к коррупциогенным факторам был отнесён такой пункт, как «неустановление сроков принятия нормативного правового акта, принятие которого предусмотрено подлежащим экспертизе проектом», однако методика, разработанная ЦСР 2004 г., не относилась к коррупциогенным факторам непринятие нормативного правового акта. На сегодняшний день согласно постановлению Коллегии Администрации Кемеровской области от 23 апреля 2010 г. № 160 «...антикоррупционная экспертиза правовых актов, проектов правовых актов проводится в соответствии с Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96».

Методика Ханты-Мансийского автономного округа разработана на основе и в развитие Памятки эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта (Центр стратегических разработок, 2004). Действуя на основе указанных разработок ЦСР, Методика все же содержала авторское развитие такого коррупциогенного фактора, как *коллизии нормативных правовых актов*. Для обнаружения коллизии необходимо тщательно анализировать не только НПА, экспертиза которого проводится, но и нормативные акты различного уровня по смежным отношениям и при обнаружении коллизии норм эксперту необходимо установить, существуют ли законодательно установленные правила выбора приоритетной нормы, насколько они очевидны. Если таких правил нет – сделать вывод о наличии коррупционного фактора. Согласно Приложению к постановлению Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 8 декабря 2011 г. № 175 ст. 2 «Антикоррупционная экспертиза

проводится в соответствии с настоящим порядком и Методикой проведения антикоррупционной экспертизы, установленной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

В органах местного самоуправления в отношении принимаемых ими актов антикоррупционная экспертиза проводится, как правило, юридическими службами соответствующего органа местного самоуправления. В отношении актов представительных органов муниципальных образований экспертиза может осуществляться юридической службой не только аппарата представительного органа муниципального образования, но и местной администрации, участвующей в согласовании проекта решения представительного органа. Возможна организация и общей, единой внутренней вневедомственной антикоррупционной экспертизы.

К примеру, согласно Памятке по проведению антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных актов г. Астрахани «...в первую очередь следует определить, относится ли предмет правового регулирования акта к вопросам местного значения или переданным полномочиям либо он отнесен к полномочиям органов местного самоуправления федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования.

Во вторую очередь рекомендуется определить, к компетенции какого именно из органов местного самоуправления (в соответствии со структурой и полномочиями органов местного самоуправления, определенными уставом муниципального образования) относится регулирование правоотношений.

В третью очередь необходимо определить пределы правового регулирования органов местного самоуправления в рамках данных правоотношений (как правило, они отражены в преамбуле акта).

После определения компетенции принявшего акт органа местного самоуправления следует произвести оценку нормативного правового акта во

взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами, регулирующими правоотношения в определенной сфере.

Далее следует переходить к непосредственному анализу коррупционности (антикоррупционной экспертизе) нормативного правового акта...».

Исходя из представленных выше материалов можно сделать следующие выводы:

- 1 В качестве единого образца для проведения антикоррупционной экспертизы используется Методика, разработанная Правительством РФ 2010 г.
- 2 В некоторых случаях, описанных выше, законодательные органы субъектов принимают акты, дополняющие указанную Методику, однако перечень коррупционных факторов, как правило, не дополняется. Изменения в большей степени относятся к процессуальным элементам и связаны со спецификой региона.
- 3 Зачастую информация, предоставленная на официальных порталах органов государственной власти и муниципальных образований, ссылается на устаревшую методику проведения антикоррупционной экспертизы, закрепленную Постановлением Правительства РФ от 2009 г.

В целом Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов представляет собой базис для проведения антикоррупционной экспертизы, зачастую органы власти субъектов РФ ориентируются на этот правовой акт. Методика была разработана изначально в 2009 году и претерпела изменения в 2010 году, что привело к сокращению некоторых коррупционных факторов, которые остались в методиках различных субъектов. Несомненно, эта Методика не идеальна, однако в отсутствие иных правовых актов по противодействию коррупции представляется целесообразным ее дальнейшее совершенствование.

Библиографический список

1. Кирилл Кабанов, председатель общественной организации «Национальный антикоррупционный комитет» // Lenta.ru. URL: <http://lenta.ru/conf/kkabanov>.
2. Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 23 июня 2010 г. № 2034-П «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых законодательным собранием Краснодарского края».
3. Постановление Правительства Бурятии от 28 октября 2009 г. № 398 «О порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов».
4. Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».
5. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского АО – Югры от 8 декабря 2011 г. № 175 «Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и проектов нормативных правовых актов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и признании утратившими силу некоторых постановлений Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».
6. Постановление Законодательного собрания Краснодарского края от 23 июня 2010 г. № 2034-п «О Положении о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, принимаемых Законодательным собранием Краснодарского края».
7. Приложение № 2. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы постановлений главы администрации городского округа город Уфа республики Башкортостан (их проектов), носящих нормативный характер // Постановление главы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан № 6524 от 25 декабря 2009 г.
8. Регламент Законодательного Собрания Краснодарского края, утвержденный постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 8 декабря 2004 г. № 1174-П.

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

ПУБЛИЧНЫЕ И ЧАСТНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ США И РФ)



Магомедов Руслан Юрьевич, военнослужащий, инженер-технолог (контроль качества нефтепродуктов), начальник службы горючего воинской части, магистрант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: magomedov_r_u@bk.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.8>

Аннотация. В настоящей статье представлен сравнительно-правовой анализ нормативных актов Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки, исследовано понятие и свойства нормативности, в том числе различные подходы к ее пониманию в российской и американской правовых системах, исследованы основные виды законодательных актов Конгресса США – биллей с точки зрения их направленности (частные и публичные), показано отличие частных и публичных биллей США в историческом и современном аспектах. В заключительной части статьи представлены рассуждения автора о возможностях заимствования американского законодательного опыта в российской практике. Автор приходит к выводу о невозможности и несвоевременности заимствования американского опыта в российской практике, несмотря на стойкую тенденцию правовых систем двух государств к сближению.

Ключевые слова: правовой акт, законодательный акт, закон, нормативность, правовые нормы, билль, частный билль, публичный билль, Конгресс США, направленность правового регулирования.

1

Нормативность в государственной и общественной жизни играет немало ролей. Это и порядок, и уровень, и стандарт. В юридическом смысле главной ролью нормативности выступает то, что через это свойство фундируются общественные коммуникации, с которыми связано возникновение, изменение, прекращение правоотношений. Это итоговый параметр социального назначения и функционирования нормативности как

свойства законодательства, который посредством установления формальных рамок общественных отношений характеризует политический и социальный строй, идеалы и приоритеты национального развития, особенности поддерживаемых или стимулируемых общественных связей, демонстрирует уровень, стандарты и свойства упорядоченности современного политически организованного общества. Из такого понимания нормативности в качестве важного элемента правового развития вытекает то, что «созданию» законодательства, формированию его политико-содержательной и социально-нормативной сути неизбежно сопутствует выбор политически приемлемой модели социального регулирования, способа проявления государственного регулирующего воздействия, предметов законодательного внимания.

Общим названием для решений, которые принимаются в обеспечение правового регулирования, является, как известно, правовой акт. Правовыми актами устанавливаются нормы поведения для широкого круга адресатов либо для отдельного лица. Эти нормы являются обязательными для исполнения. Правовой акт как документ, фиксирующий содержание решения того или иного общезначимого вопроса, является одним из главных инструментов юридического урегулирования деятельности в пределах национального государства, отдельной его территориальной части или корпорации.

По признаку общей (общеправовой) либо индивидуализированной регулирующей направленности правовые акты подразделяют на нормативные и ненормативные. Эта градация имеет важное юридическое свойство – ею порождается определенный правообязывающий смысл¹.

Несмотря на то, что в теории права признаки нормативного правового акта сформулированы довольно определенно, правоприменительная

¹ Юртаева Е.А. Нормативность законодательства: современные модуляции в российском правотворчестве // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 28-39.

практика порой сталкивается с необходимостью официального закрепления отдельных его черт, свойств или качеств.

К выявлению и указанию свойств, с помощью которых рекомендуется отличать нормативные правовые акты, обжалуемые в федеральном суде, обращался Верховный Суд РФ¹. В частности, существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, он называет:

1) издание нормативного правового акта уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом;

2) издание его в установленном порядке;

3) наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц;

4) эти нормы (правила) должны быть рассчитаны на неоднократное применение;

5) правовые нормы (правила поведения) нормативного правового акта должны быть направлены либо на правовое регулирование возникновения каких-либо общественных отношений, либо же на изменение или прекращение уже существующих правоотношений.

Свойство нормативности правового акта в теории права принято устанавливать исходя из содержания его правоположений. Наличие в правовых установлениях правового акта норм права (правовых норм) является основанием отнесения его к числу нормативных правовых актов². Поэтому для признания того или иного правового документа нормативным правовым актом необходимо выявить, что его правоустанавливающие положения по своему юридическому содержанию являются правовой нормой - характеризуются общей регулирующей направленностью, обязывающими свойствами и компетентным изданием.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

² Бошно С.В. Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – №№ 4, 5, 6.

Понимание общей регулирующей направленности нормативного акта вытекает из того, что устанавливаемые актом положения рассчитаны на непрерывное действие (не ограниченное одним или несколькими определенными действиями) в отношении неперсонифицированного (персонально не определенного) состава субъектов и неопределенного числа (неограниченного множества) случаев (всякий раз, когда речь идет об установленном правовой нормой правоотношении). Традиционно такой набор признаков, характеризующих юридическое правило, считается достаточным для того, чтобы определить главные параметры общей регулирующей направленности акта. Однако за пределами этой характеристики оказывается фактическое обеспечение действия и применения конкретной нормы, определенной в законе в качестве нормативного регулятора.

Кроме того, нормативностью охватывается и такой аспект, как общность правового регулирования: одна изданная правовая норма обеспечивает регулирующим воздействием весь массив законодательства и не требует повторного издания на иных правотворческих уровнях или в других актах.

Другая черта нормативности – обязывающие свойства нормативного правового акта – выражается в том, что устанавливается правило действия, необходимость соблюдения и исполнения которого обеспечивается юридической защитой: несоблюдение или неисполнение либо неприменение в случае установленной обязательности дает право заинтересованным лицам обращаться за восстановлением фактического действия к уполномоченным органам и лицам, в том числе в суд.

Нормативное регулирование в России, принципиально придерживающейся особенностей континентальной системы права, происходит так, что в процессе создания нормативной системы одновременно создаются и структурируются прямые связи и зависимости между нормами, абсолютно определенными и определенными отчасти,

между общими и специальными, между многосторонними и специализированными. Понятия в континентальной системе права определяются внутри самого контекста, а установление каких-либо опосредующих механизмов не предполагается.

2

Одним из основных источников права США является так называемое статутное право, которое составляют правовые нормы, устанавливаемые законодательными органами государства. В течение всего своего существования и функционирования американский парламент (Конгресс), а также законодательные (представительные) органы субъектов американской федерации (штатов) выполняли весьма важную функцию, принимая участие в создании правовых норм, регулирующих жизни общества. Данные нормы неизбежно дополняли свод норм, создаваемых судебной властью в рамках рассмотрения и разрешения конкретных дел (судебными прецедентами).

Как известно, современное американское законодательство включает в себя следующие виды правовых актов: федеральная Конституция, конституционные акты субъектов федерации (штатов), федеральные и региональные законы. Кроме того, важно отметить существование кодексов как федерального уровня (Consolidated law), так и уровня отдельных штатов, которые в их совокупности можно определить как систематизированные собрания правовых актов (законов) США, построенных по различным критериям классификации.

Кроме того, еще один уровень источников американского права составляют правовые акты нормативного характера различных органов исполнительной власти. Они получили свое существование и развитие в силу правовой возможности делегирования (передачи) полномочий законодательной власти органам власти исполнительной, существующей на федеральном уровне. В сфере правоприменения подобные административные акты (приказы, директивы, инструкции), теоретически принимаемые с целью конкретизации и детализации актов федерального законодательства, во

многих случаях их подменяют.

В рамках исследуемых вопросов особое внимание представляется необходимым уделить нормативным (законодательным) актам американского парламента (Конгресса). Такие акты получили наименование «билль». Считается, что билль представляет собой законопроект, принятый в идентичной редакции обеими палатами американского парламента. Именно эти акты, впоследствии прошедшие остальные этапы законодательной процедуры (одобрение Президента и публикацию) приобретают юридический статус закона (статута). Существует точка зрения, согласно которой принятие в США нормативных актов высшей юридической силы в виде биллей является своеобразной данью английской традиции, дошедшей со времен колониального режима¹.

Но США восприняли от Великобритании не только само понятие билля, но также и систему таких актов: вслед за английской практикой, все билли, принимаемые американским Конгрессом, принято подразделять на частные и публичные (общественные). Данное деление актов парламента существует еще со времен средневековой Англии.

Представим сущностную характеристику каждого из этих видов законодательных актов:

1) Публичные или общественные билли (public bills) представляют собой стандартные (в понимании континентальной системы права) законопроекты, предполагающие утверждение общих, универсальных правил поведения, касающихся общественного интереса и нужд всего народа. В современном американском (и английском) праве такие билли касаются, в первую очередь, вопросов общенационального законодательства и различных аспектов государственного управления, т.е. тех вопросов, которые имеют общественную значимость и отвечают свойству нормативности.

2) Частные билли (private bills) выступают как законодательные (правовые) акты, относящиеся к деятельности отдельных (частных) лиц – как

¹ Политическая система США: Актуальные измерения. – М.: Наука, 2000.

физических, так и юридических, фактически выступают как акты индивидуального применения. Изначально такие акты издавались исключительно по просьбам, направляемым в какую-либо палату парламента, тех лиц, для удовлетворения нужд которых они принимались. Считается, что первым в истории англо-американского законодательства частным биллем стал парламентский акт 1266 г., которым под угрозой духовных и светских наказаний воспрещалось почитать святым или праведником графа Лейчестерского, умершего в отлучении от церкви. Таким образом, можно утверждать, что в настоящее время частные билли являют собой законопроекты, регулирующие вопросы, затрагивающие интересы определенной группы лиц или населения определенной территории.

Различной является и сама процедура принятия частных и публичных биллей. Процедурные нормы в этой сфере явно свидетельствуют о том, что американские законодатели понимают, что частные билли по своей юридической природе не вполне отвечают общему пониманию законодательного акта.

Итак, основные отличия в процедурных вопросах при принятии соответствующих правовых актов, сводятся к следующему:

Во-первых, правом законодательной инициативы на внесение частных биллей обладают только члены какой-либо палаты парламента, тогда как инициатором внесения в Конгресс публичных биллей могут быть не только парламентарии, но и члены правительства (причем именно они наиболее часто пользуются данным правом, и их законопроекты получают право приоритетного рассмотрения).

Во-вторых, частные билли принимаются в упрощенном порядке, который не предполагает постатейного обсуждения законопроекта, тогда как содержание публичного билля детально прорабатывается как на пленарных заседаниях, так и в рамках комитетов палаты.

В-третьих, частные билли могут быть приняты при меньшем кворуме, нежели билли публичные (зачастую они фактически принимаются непосредственно профильными комитетами Конгресса).

Кроме того, частные и публичные билли никогда не рассматриваются в рамках одного заседания палаты, они вносятся в разные календари. Так, например, палата представителей Конгресса США устанавливает особые (отдельные) дни заседаний для обсуждения частных биллей и иных законопроектов¹. Как известно, Палата представителей имеет четыре календаря:

- «Союзный календарь» определяет график рассмотрения публичных биллей, которые так или иначе связаны с финансами, ассигнованиями, бюджетными средствами. Считается, что такие билли могут исходить только от правительства и они обладают привилегией быть принятыми на обсуждение в любое время заседаний палаты;
- «Календарь Палаты» определяет график рассмотрения иных публичных биллей (не связанных с решением финансовых вопросов);
- «Частный календарь» определяет план рассмотрения частных биллей, поступивших в палату;
- «Календарь согласия» включает малозначительные и не дискуссионные законопроекты (могут относиться как к частным, так и к публичным биллям).

Примерно такое же распределение времени используется и в Сенате американского Конгресса².

Таким образом, как представляется, в определенной степени можно утверждать, что частный билль – это своеобразное «продолжение» судебной, правоприменительной власти, функции которой в данном случае принимает на себя парламент государства (власть законодательная). Именно существование частных биллей еще раз подчеркивает особенность системы

¹ Чудаков М.Ф. Конституционное право США. Основные институты. – М., 2003.

² United State Senate. URL: http://www.senate.gov/pagelayout/committees/d_three_sections_with_teasers/committees_home.htm.

общего права, в рамках которой (несмотря на «заверения» американской конституции) фактически отсутствует реальное и окончательное разделение властей: суды принимают новые нормы права, а парламент издает акты правоприменения.

3

В современной юриспруденции актуальными являются вопросы, так или иначе связанные с проблемами взаимодействия и сближения правовых систем. Как представляется (и этот факт отмечается многими исследователями), данное явление обусловлено тем, что в настоящее время происходит сближение основных типов правовых систем, т.е. так называемая правовая конвергенция. Вместе с тем, необходимо отметить, что вопрос о самом понятии и содержании правовой конвергенции является весьма спорным и неопределенным, в частности, на настоящий момент в науке (и на практике) не выработано единого подхода относительно общего понимания данного явления. Этот процесс иногда увязывают с процессами глобализации, интеграции, унификации.

Аналогичные вопросы неоднократно поднимались и обсуждались и в связи со сближением правовых систем России и США, особенно в связи со вступлением России в ВТО, построенной на принципах американской правовой системы.

Однако, отвечая на вопрос о необходимости подобных заимствований, особенно в сфере видов законодательных актов, можно представить следующие рассуждения: фактически система американской практики подразделения законов на частные и публичные является расширением сферы полномочий высшего законодательного органа государства. Речь идет о том, что частные билли американского Конгресса – это своеобразная разновидность индивидуальных правоприменительных актов, изданных не правоприменителем, а законодателем. Их появление – вполне логичное развитие прецедентной системы права, в рамках которой все акты всех органов государственной власти приобретают общеобязательность и, как

следствие, нормативность, в связи с чем утрачивается классическое для континентального права разделение функций по изданию правовых актов. Более того, с учетом современной тенденции развития правовой системы США, закон приобретает большее значение по сравнению с судебным прецедентом, в связи с чем Конгресс берет на себя ранее не свойственные ему функции издания не только актов, которые имеют универсальное действие с точки зрения изначальной направленности (публичные билли), но и актов, которые изначально издаются для ограниченного круга лиц, а только потом приобретают общеобязательное значение (частные билли).

Представляется, что данная практика не вписывается в рамки российской правовой системы и российское понимание нормативности. Внедрение в российскую законодательную практику системы публичных и частных биллей представляется неоправданным расширением полномочий российского парламента путем наделения его несвойственными для него функциями – изданием актов правоприменения. Кроме того, издание правовых актов, имеющих силу закона, в упрощенном порядке может привести к еще большим проблемам в сфере соблюдения правил и норм юридической техники, отказ от детального (постатейного) обсуждения законопроектов может привести к непроработанности текста закона с точки зрения его внутреннего содержания, а также соотношения его норм с нормами иных правовых актов.

Таким образом, как представляется, заимствование американского опыта российской правовой системой не соответствует ее «духу», и может привести к утрате ее самобытности.

Библиографический список

1. *Болдырев О.Ю.* Некоторые проблемы и особенности оспаривания нормативно-правовых актов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 2. – С. 64-71.
2. *Бошно С.В.* Нормативные правовые акты Российской Федерации: научно-практическое издание. – М.: Глобус, 2005.

3. *Бошно С.В.* Нормативный правовой акт: развитие признаков в правоприменительной практике // Арбитражный и гражданский процесс. – 2009. – №№ 4, 5, 6.
4. Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. – М.: Издательство БЕК, 2001.
5. Конституция Российской Федерации: [принята всенародным голосованием 1993 г.] // Российская газета. – 2009. – 21 января.
6. Политическая система США: Актуальные измерения. – М.: Наука, 2000.
7. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».
8. Правовые акты: оценка последствий: научно-практическое пособие / А.В. Кашанин, Ю.А. Тихомиров, С.В. Третьяков и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Юриспруденция, 2011.
9. *Чудаков М.Ф.* Конституционное право США. Основные институты. – М., 2003.
10. *Юртаева Е.А.* Нормативность законодательства: современные модуляции в российском правотворчестве // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 28-39.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АТОМНОЙ ЭНЕРГИИ В РФ И США

Доронина Ольга Николаевна, кандидат юридических наук, доцент заместитель заведующего отделением государственного управления и права, доцент кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, e-mail: ondoronina@gmail.com.

Тарба Шамиль Владимирович, магистр юриспруденции, главный специалист отдела проектных и изыскательских работ департамента проектно-изыскательских работ, организации НИОКР и разрешительной деятельности ОАО «Концерн Росэнергоатом», e-mail: s_tarba@mail.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.9>

Аннотация. В статье рассмотрен и проанализирован российский и зарубежный опыт организации лицензирования в области использования атомной энергии. На основе анализа вынесены рекомендации по сокращению сроков лицензирования АЭС. Проблема сокращения сроков сооружения АЭС является актуальной для Госкорпорации «Росатом», так как 20 сентября 2008 г. Правительством Российской Федерации была утверждена Программа деятельности Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009-2015 годы), согласно которой планируется построить по меньшей мере 10 атомных энергоблоков. Для выполнения этой программы необходимо оптимизировать существующие сроки и графики сооружения АЭС с учетом международного опыта. Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии занимает в этом процессе ключевую роль.

Ключевые слова: атомная энергетика, государственная корпорация «Росатом», «Росэнергоатом», эффективность атомной энергетики, лицензирование в атомной энергетике, воздействие на окружающую среду, экология, производство электроэнергии, ядерная энергетика, общественное обсуждение в атомной энергетике, государственная политика в области использования атомной энергии, атомное законодательство.

Атомная энергетика – альтернатива использованию органического топлива для производства электроэнергии. Запасы ископаемого топлива сокращаются, а продолжение его использования в качестве энергоисточника ухудшает экологическую ситуацию. Вступили в силу требования Киотского протокола, который подписало большинство стран мира. Согласно этим требованиям 39 промышленно развитых стран обязаны сократить выбросы

углекислого газа и еще пяти веществ, присутствие которых в атмосфере угрожает повышением температуры на планете. Большая часть выбросов в атмосферу происходит при сжигании органического топлива. В результате эксплуатации угольных электростанций в атмосферу ежегодно попадает 24 млрд. тонн углекислого газа. Все большее число экологов приходят к выводу, что использование атомной (ядерной) энергии – лучший способ снижения эмиссии углерода в атмосферу.

Главные преимущества атомной (ядерной) энергетики по сравнению с другими способами выработки электроэнергии:

- низкие и устойчивые (по отношению к стоимости топлива) цены на электроэнергию;
- минимальное воздействие на экологическую среду.

В последние годы происходит существенное повышение цен на нефть. Это, в свою очередь, вызывает рост цен на электроэнергию, вырабатываемую ТЭС, использующими органическое топливо.

По оценкам Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР), атомная электроэнергия заметно дешевле электроэнергии, выработанной на нефти, а также на угле и газе при высоких затратах на их добычу и транспортировку. При сопоставлении ядерного топлива с углем и газом, при низких затратах на добычу и транспортировку органического топлива цена электроэнергии примерно одинакова. Сравнение себестоимости электроэнергии, производимой с использованием различных видов топлива, представлено на рисунке 1.

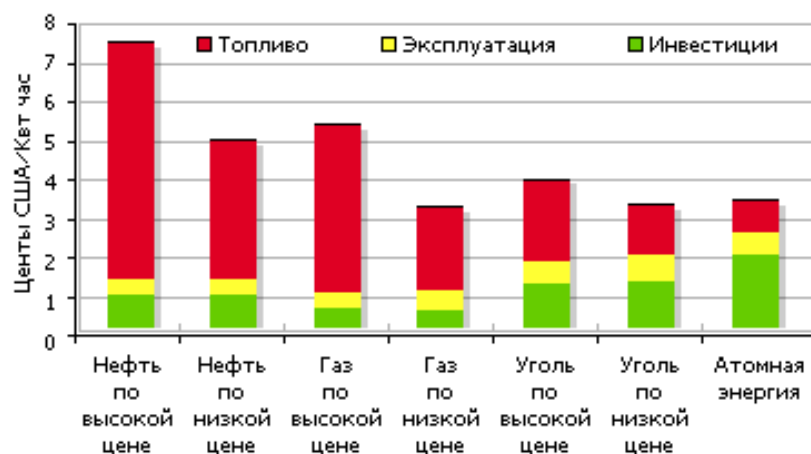


Рис. 1. Сравнение себестоимости электроэнергии, производимой с использованием различных видов топлива

Важнейшим преимуществом ядерной энергетики является стабильность цен на электроэнергию в течение длительного периода времени. Как показано на рисунке 1, структура затрат на производство электроэнергии в атомной энергетике существенно отличается от структуры формирования цен в других видах энергетики. Это связано с тем, что себестоимость атомной электроэнергии определяется в основном капитальными вложениями в строительство АЭС, а не топливными затратами в отличие от нефти, газа и угля. Топливная составляющая в общей стоимости электроэнергии, вырабатываемой АЭС, не более 25%, а для ТЭС, работающих на органическом топливе, – на уровне 50-80%. Данное обстоятельство приводит к повышенной устойчивости цены на атомную электроэнергию по отношению к колебаниям цены на топливо. Наглядно это показано на рисунке 2.

На рисунке 2 рассматриваются последствия двукратного увеличения стоимости топлива (газ, уголь, уран) для себестоимости электроэнергии, вырабатываемой на этих энергоисточниках. Данное возрастание топливной составляющей приводит к увеличению себестоимости электроэнергии на АЭС на 9%, на угольных ТЭС – на 31%, на газовых – на 66%¹.

¹ ЗАО «Атомстройэкспорт». URL: <http://www.atomstroyexport.ru>.

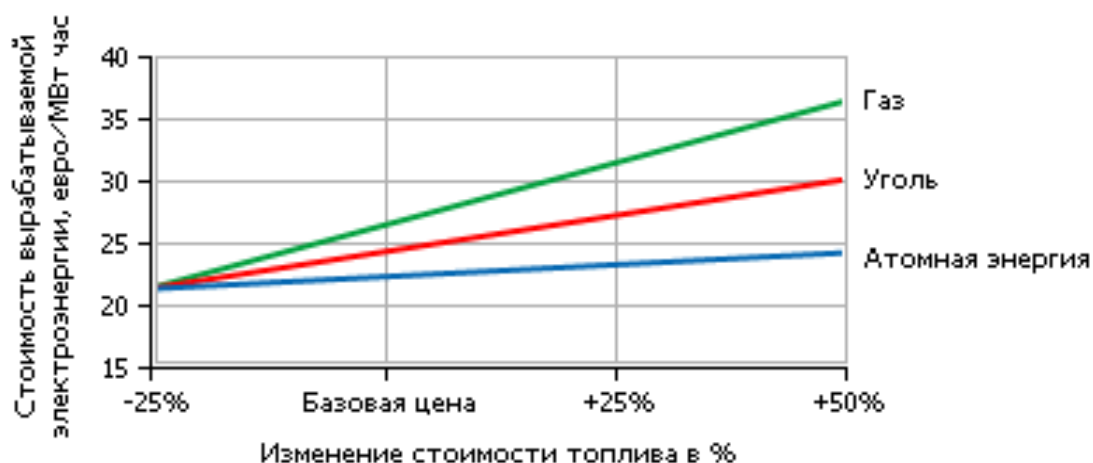


Рис. 2. Последствия двукратного увеличения стоимости топлива (газ, уголь, уран) для себестоимости электроэнергии

Атомная (ядерная) энергетика является одним из самых динамично развивающихся направлений мировой экономики. Развитие атомной (ядерной) энергетики является локомотивом для целого ряда новых направлений в науке и инновациях, машиностроении и физике и т.д. и призвано удовлетворить растущие потребности человечества в топливе и энергии при ограниченности невозобновляемых ресурсов.

Согласно базе данных PRIS (Power Reactor Information System) МАГАТЭ на сегодняшний день в мире действует 435 энергоблоков, на которых вырабатывается примерно 17% мировой электроэнергии. Число энергоблоков, находящихся на стадии строительства, равняется 69. По данным, которые озвучил недавно глава Международного агентства по атомной энергии Юкия Амано, мощность действующих в мире АЭС составляет 372 гигаватта. И в обозримом будущем она вырастет еще на 80–90 ГВт¹.

Однако деятельность по использованию атомной энергетики обладает рядом особенностей, одной из которых является повышенная опасность по сравнению с другими отраслями экономики, которая может иметь глобальный характер и сопровождаться трансграничным радиационным воздействием. Лицензирование деятельности в области использования

¹ Агентство атомных новостей. URL: <http://atominfo.ru>.

атомной энергии следует рассматривать в числе важнейших факторов, обеспечивающих должный уровень не только национальной, но и мировой безопасности. Именно поэтому деятельность субъектов атомной (ядерной) энергетики должна лицензироваться и строго контролироваться государством.

В Федеральном законе «Об использовании атомной энергии» от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «под разрешением (лицензией) на право ведения работ в области использования атомной энергии понимается надлежаще оформленный документ, подтверждающий право на осуществление определенного вида деятельности при условии обеспечения безопасности объектов использования атомной энергии и проводимых работ. Любая деятельность в области использования атомной энергии, подлежащая лицензированию органами государственного регулирования безопасности, не допускается без наличия разрешения (лицензии) на ее проведение»¹.

Вопросы обеспечения безопасности, которые не только сохранили преемственность с Федеральным законом «Об использовании атомной энергии», но и существенно расширили их и детализировали закреплены в ФЗ от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Федеральный закон определил статус Государственной корпорации «Росатом», цели деятельности, ее полномочия, функции, виды деятельности, права и обязанности².

Впервые понятие «лицензирование деятельности» в российском законодательстве встречается в Законе РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25 декабря 1990 г.³, где предусматривалась возможность государственного регулирования предпринимательской деятельности путем лицензирования отдельных ее видов. Предполагалось, что конкретный перечень видов

¹ Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».

² Федеральный закон от 01 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».

³ Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (утратил силу).

предпринимательской деятельности, подлежащих лицензированию, будет определен Правительством Российской Федерации.

В течение последующих 3-4 лет было принято более 50 федеральных законов, в той или иной степени касающихся лицензирования, а Правительством Российской Федерации было утверждено несколько десятков положений, регламентирующих процедуры лицензирования. Это создавало значительные трудности как лицензирующим органам, так и заявителям.

Новой ступенью правового регулирования лицензирования предпринимательской деятельности является принятый 25 сентября 1998 г. ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹. Этот закон ограничил круг органов, осуществляющих лицензирование, расширил полномочия в этой сфере федеральных органов исполнительной власти, ввел в практику судебную процедуру аннулирования лицензий, определил перечень лицензируемых видов деятельности, доведя количество этих видов до 208.

В дальнейшем с целью устранения имевшихся в Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» недостатков и сокращения числа лицензируемых видов деятельности шло усовершенствование законодательства в этой области. Итогом этого процесса на сегодняшний день является Федеральный закон «О лицензировании видов деятельности» от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ². Этот закон сократил число видов деятельности, подлежащих лицензированию, до 50.

Основы лицензирования деятельности в области использования атомной энергии были заложены в Федеральном законе «Об использовании атомной энергии». Законом было установлено, что лицензии на осуществлении определенного вида деятельности выдаются

¹ Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (утратил силу).

² Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании видов деятельности».

эксплуатирующим организациям, выполняющим работы и предоставляющим услуги в области использования атомной энергии.

Порядок выдачи и прекращения действия лицензий, перечень видов лицензий в области использования атомной энергии, подлежащих лицензированию, был установлен Правительством Российской Федерации, которое утвердило 14 июля 1997 г. Постановлением № 865 «Положение о лицензировании в области использования атомной энергии»¹. В дальнейшем Правительством Российской Федерации было утверждено Постановлением от 29 марта 2013 г. № 280 «Положение о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии»², в которое внесено несколько изменений и дополнений. В частности стало возможным получение одной лицензии (совмещенной лицензии) на несколько видов деятельности, например, на размещение и сооружение объекта использования атомной энергии.

Под лицензированием в российском законодательстве как в области использования атомной энергии, так и в отдельных видах деятельности понимаются такие мероприятия, как:

- получение лицензий, переоформление документов, подтверждающих наличие лицензий;
- аннулирование лицензий;
- внесение изменений в условия действия лицензий, которые являются неотъемлемой частью самих лицензий;
- контроль лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами соответствующих требований лицензий.

Согласно Постановления Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 лицензирующим органом в области использования атомной энергии является

¹ Постановление Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 865 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» (утратило силу).

² Постановление Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии».

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)¹.

Ростехнадзор выдает лицензии на деятельность, связанную с использованием ядерных материалов и радиоактивных веществ, а также на многие другие виды деятельности, установленные в «Положении о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии». Большинство организаций Госкорпорации «Росатом» и их контрагентов получают лицензии Ростехнадзора. Порядок выдачи и прекращения действия лицензий установлен Положением о Ростехнадзоре.

О процедуре лицензирования на примере ОАО «Концерн Росэнергоатом».

Лицензия на виды деятельности выдается согласно рисунку 3.

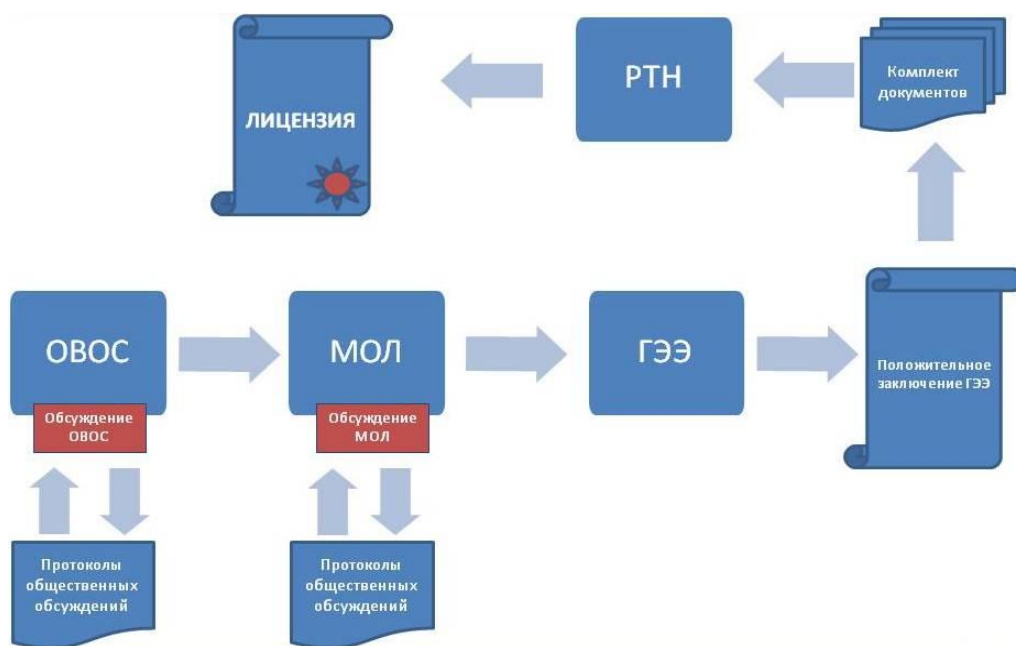


Рис. 3. Процедура лицензирования на примере ОАО «Концерн Росэнергоатом»

Одним из первых шагов в направлении получения лицензии Ростехнадзора является организация и проведение общественных обсуждений. Документом, регламентирующим процедуру проведения общественных обсуждений, является Положение об оценке воздействия

¹Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденное Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372¹, разработанное во исполнение Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»².

Федеральным законом «Об использовании атомной энергии» также предусмотрено участие граждан в обсуждении государственной политики в области использования атомной энергии, а также установление порядка и организации обсуждения вопросов использования атомной энергии.

Понятие общественных обсуждений существует в законодательстве Российской Федерации в рамках оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду (ОВОС) и в рамках материалов обоснования лицензии (МОЛ).

В рамках ОВОС согласно п. 1.1. Положения об ОВОС: «Общественные обсуждения – комплекс мероприятий, проводимых в рамках оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, направленных на информирование общественности, с целью выявления общественных предпочтений и их учета в процессе оценки воздействия».

В рамках МОЛ согласно п. 1 статьи 14 ФЗ «Об экологической экспертизе» государственная экологическая экспертиза проводится при наличии в составе материалов, подлежащих экспертизе:

- документации, содержащей материалы оценки воздействия на окружающую среду;
- материалов обсуждений МОЛ как объекта государственной экологической экспертизы с гражданами, организованных органами местного самоуправления.

Рекомендуемая структура материалов обоснования лицензии согласно методическим рекомендациям Ростехнадзора, должна включать:

¹ Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».

² Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».

- оценку воздействия на окружающую среду в результате осуществления лицензируемого вида деятельности в области использования атомной энергии;
- сведения об участии общественности при принятии решений, касающихся лицензируемого вида объекта в области использования атомной энергии.

Далее согласно рис. 3 протоколы общественных обсуждений ОВОС включаются в материалы ОВОС, который является частью МОЛ.

МОЛ также проходит процедуру общественных обсуждений. Затем материалы МОЛ представляются на Государственную экологическую экспертизу для получения заключения Государственной экологической экспертизы. Заключение Государственной экологической экспертизы прикладывается к материалам о предоставлении лицензии согласно пп. 10 и 11 Положения о лицензировании и направляется в Ростехнадзор для получения лицензии.

Положением о Ростехнадзоре установлено, что лицензия выдается на срок не менее 3 лет. На практике выдаваемые Ростехнадзором лицензии в среднем имеют срок действия 5 лет, что значительно меньше сроков эксплуатации объектов использования атомной энергии.

Рассмотрение заявлений на получение новых лицензий в связи с завершением сроков действующих лицензий проводятся повторно в объеме, полностью повторяющем процедуру для получения новой лицензии (включая проведение экспертиз), т.к. упрощенная процедура продления срока действия лицензий Положением не предусмотрена. Это приводит к многократному лицензированию одной и той же деятельности и вызывает непроизводительные расходы эксплуатирующих и иных организаций на подготовку заявочных документов и проведение их экспертиз.

Практика лицензирования деятельности в области использования атомной энергии привнесена в Россию из зарубежного опыта. В зарубежной практике лицензионное право разработано с достаточной степенью детализации и требует серьезного внимания и изучения со стороны

отечественных специалистов. В качестве примера можно рассмотреть опыт США по усовершенствованию законодательства в области использования атомной энергии.

В США за правовое регулирование и лицензирование всех аспектов ядерной энергетики и за проведение инспекций для обеспечения соответствия правилам регулирования ядерной энергетики отвечает Комиссия по ядерному регулированию (NRC – Nuclear Regulatory Commission), созданная Законом «Об энергетической реформе» в 1974 г. NRC является независимой регулирующей комиссией обычного типа и возглавляется комиссией в составе пяти членов, назначаемых президентом с согласия Сената на пять лет. Каждый член комиссии имеет равные полномочия при решении всех вопросов, входящих в компетенцию NRC.

NRC разрабатывает полисы и правила по управлению ядерным реактором и безопасности материалов, и является лицензирующим органом. Полномочия NRC установлены статьей 10 Кодекса Федеральных Норм (CFR)¹.

До 2006 года в США лицензирование проводилось аналогично правилам лицензирования в Российской Федерации. Так же как и в России, для получения лицензии на атомный энергоблок в США необходимо было пройти три этапа, а именно: получение лицензии на подготовительные работы на площадке (в России – на размещение), на сооружение и на эксплуатацию. Процесс лицензирования регламентировался федеральным законом 10 CFR 50. В отличие от России, где необходимо получать лицензию для каждого энергоблока на площадке, лицензия выдавалась на площадку в целом. В прошлом процесс лицензирования занимал от 4 до 10 лет. В конце 1980-х годов прошлого столетия в США должны были вводиться в эксплуатацию несколько энергоблоков, получивших лицензию на сооружение. После многолетней борьбы за получение лицензии на эксплуатацию, которая не принесла результата, инвесторы отказались от

¹ United States Nuclear Regulatory Commission. URL: www.nrc.gov.

дальнейших попыток ввести в эксплуатацию эти энергоблоки и вывели все свои средства из финансирования атомной энергетики. Это привело к застою развития атомной энергетики в США более чем на 20 лет.

После энергетического кризиса в США весной 2001 года была принята программа развития атомной энергетики, но инвесторы отказывались вкладывать деньги в развитие атомной энергетики. Чтобы привлечь инвесторов в проекты сооружения АЭС, правительство США вместе с надзорными органами пересмотрело законодательную базу, связанную с лицензированием. В 2006 году вышел новый федеральный закон 10 CFR 52, который позволял инвесторам получать комбинированную лицензию сроком на 40 лет, которая включала в себя все этапы лицензирования. При новом подходе весь процесс получения комбинированной лицензии занимает 2-3 года. После выхода этого закона у инвесторов появились гарантии того, что энергоблоки будут введены в эксплуатацию и принесут ожидаемую прибыль. Схемы получения лицензии представлены на рисунке 4.

Нынешний процесс согласно закону 10 CFR Part 52

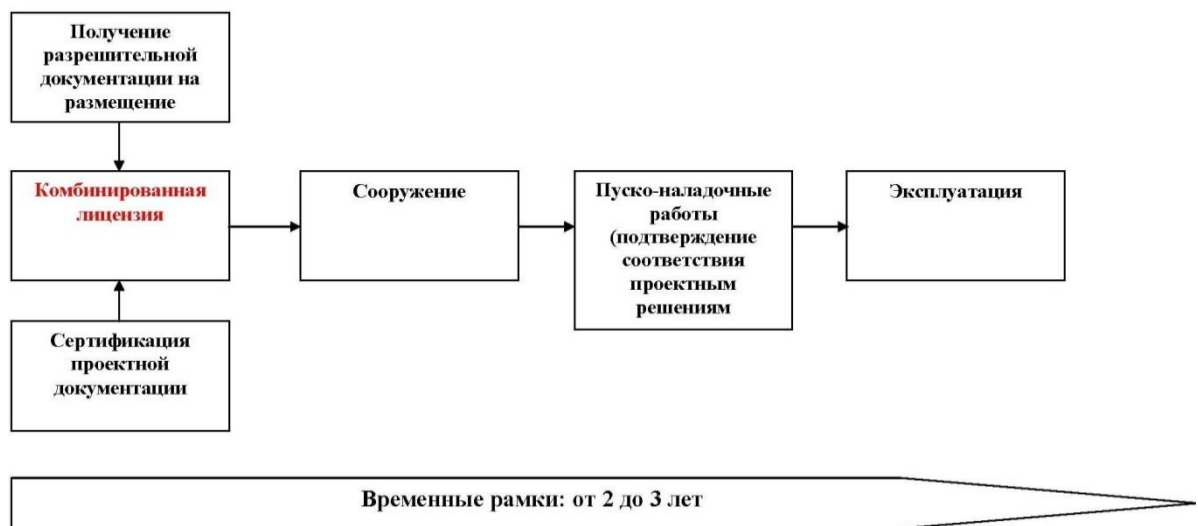




Рис. 4. Схемы получения лицензии в США

Изменение «атомного законодательства» США стимулировало значительный приток инвестиций в атомную энергетику и потянуло за собой многие отрасли экономики государства, обеспечив занятостью на годы вперед десятки тысяч граждан страны. В начале 2012 года администрация Президента США Б.Обамы предоставила кредит компании «Southern» на сумму 8,3 млрд. долларов на строительство 3 и 4 блоков АЭС «Вогтль» – первых новых энергоблоков в США за последние 30 лет. Ожидается, что они войдут в строй в 2016 и 2017 годах. Кроме этого, рассматривается вопрос о строительстве еще двух реакторов на АЭС «Ви-Си Саммер» к 2016 и 2019 годам. Предполагается, что строительство новых блоков АЭС создаст около 5000 рабочих мест только на самом объекте на пиковой фазе строительства, а также 800 высокооплачиваемых рабочих мест на протяжении срока эксплуатации станции. Кроме этого, руководством США принято решение о выделении 170 млн. долларов на исследовательские гранты более чем 70 университетам, проводящим НИОКРы по всему спектру технологий, от концепций реакторов будущего, до технологий обеспечения безопасности.¹

Проведя сравнение российского и американского опыта организации сооружения АЭС следует отметить, что приоритетным направлением для

¹ Российское атомное сообщество. URL: <http://www.atomic-energy.ru>.

повышения эффективности сооружения АЭС в Российской Федерации, оптимизации всего цикла работ, связанного с предпроектной стадией, проектированием, строительством и вводом в эксплуатацию энергоблоков АЭС, является совершенствование законодательства в области использования атомной энергии.

Это позволит значительно сократить временные, финансовые и трудовые затраты и повысит конкурентоспособность Госкорпорации «Росатом» на мировом рынке ядерной энергетики.

Библиографический список

- 1 Агентство атомных новостей. URL: <http://atominfo.ru>.
- 2 Закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-І «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (утратил силу).
- 3 ЗАО «Атомстройэкспорт». URL: <http://www.atomstroyexport.ru>.
- 4 Постановление Правительства РФ от 14 июля 1997 г. № 865 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования атомной энергии» (утратило силу).
- 5 Постановление Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 280 «О лицензировании деятельности в области использования атомной энергии».
- 6 Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».
- 7 Постановление Правительства РФ от 20 сентября 2008 г. № 705 «О программе деятельности государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» на долгосрочный период (2009 – 2015 годы)» (с изменениями и дополнениями от 23.11.2009 г.).
- 8 Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации».
- 9 Российское атомное сообщество. URL: <http://www.atomic-energy.ru>.
- 10 Федеральный закон от 01 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».
- 11 Федеральный закон от 04 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании видов деятельности».
- 12 Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».
- 13 Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе».
- 14 Федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (утратил силу).
- 15 United States Nuclear Regulatory Commission. URL: www.nrc.gov.

ОТЦОВСТВО В КОНСТИТУЦИОННЫХ КОНТЕКСТАХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Мархгейм Марина Васильевна, доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой конституционного и муниципального права Юридического института НИУ «БелГУ», e-mail: markheim@bsu.edu.ru.

Деревянко Павел Александрович, кандидат юридических наук, ассистент кафедры конституционного и муниципального права Юридического института НИУ «БелГУ», e-mail: p.a.derevyanko@gmail.com.

DOI: <http://dx.doi.org/10.14420/ru.2013.5.10>

Аннотация. В статье рассматриваются подходы стран СНГ к закреплению отцовства на конституционном уровне, а также варианты правовых решений в отношении отцовства в некоторых западных государствах.

Ключевые слова: конституция, правовое равенство, отцовство, материнство, детство, равноправие родителей, страны СНГ, маскулинизм.

Исследование конституционно-правового регулирования отцовства в различных странах позволяет систематизировать сложившийся опыт, выявить специфику отдельных государств, предположить направления развития института отцовства.

Вариативность современных подходов к регулированию отношений отцовства наиболее показательно можно представить на примере стран СНГ¹. Все они были связаны с конституционным опытом СССР и начали развиваться как самостоятельные государства после его распада. Каждое из государств СНГ, принимая свою конституцию, представило соответствующие институты по собственным ориентирам, в числе которых – нормы международного права. Это в большей или меньшей степени отразилось и на конституционном закреплении института отцовства, рассматриваемого в контексте универсального принципа правового равенства.

Анализ конституций 11 стран СНГ показал, что отцовство как объект защиты упомянуто в пяти (Азербайджана, Белоруссии, Казахстана, России,

¹ Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 1. – С. 6.

Украины). В этих же государствах получили закрепление равенство прав мужчин и женщин, а также равные права супругов.

Остальные шесть стран (Армения, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркмения и Узбекистан) слово «отцовство» в своих конституциях не используют. Пять из них ограничиваются закреплением равных прав или супругов (Армения, Молдова), или мужчин и женщин (Таджикистан, Узбекистан). Совокупный вариант реализован в Туркмении. В Киргизии рассматриваемые аспекты вообще не получили отражения.

Считаем интересным конкретизировать подходы тех государств, в которых отцовство получило конституционное закрепление.

В п. III и п. IV ст. 34 Конституции Азербайджанской Республики¹ установлено, что «...материнство, *отцовство*, детство охраняются законом...» и что «права супругов равны. Заботиться о детях, воспитывать их является как правом, так и долгом родителей».

В п. 1 ст. 32 Конституции Республики Беларусь² закреплено, что «брак, семья, материнство, *отцовство* и детство находятся под защитой государства», а «супруги равноправны в семейных отношениях». При этом, установив п. 2 ст. 32 наличие прав и обязанностей родителей, нет прямого указания на их равноправие в данном аспекте. Полагаем, однако, что представленную норму в части равноправия супругов возможно расширительно толковать и как равенство прав родителей. Тем более что в данном акте эти установления закреплены в одной статье. Вместе с тем считаем формулировку о равенстве супругов юридически неточной, так как родители не обязательно могут являться супругами, а права их в отношении ребенка тем не менее должны быть равными. То же самое можно отметить относительно формулировки «равенство в семейных отношениях». Между

¹ Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618.

² Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=19903.

родителями ребенка не всегда возникают семейные отношения. Однако это обстоятельство не влияет на равенство прав родителей в отношении детей.

Необходимо подчеркнуть, что только в Конституции Белоруссии закреплена норма о том, что «Палата представителей рассматривает проекты законов, в том числе ...о браке, семье, детстве, материнстве, *отцовстве*...» (ст. 97).

В п. 1 ст. 27 Конституции Республики Казахстан¹ закреплено, что брак и семья, материнство, *отцовство* и детство находятся под защитой государства, в п. 2 ст. 27 указано, что забота о детях и их воспитание являются естественным правом и обязанностью родителей.

В ч. 2 ст. 7 Конституции России закреплена «...государственная поддержка семьи, материнства, *отцовства* и детства...». Включение данной нормы именно в главу «Основы конституционного строя» является дополнительной гарантией отцовства в России.

В п. 3 ст. 51 Конституции Украины² закреплена государственная охрана семьи, детства, материнства и *отцовства*, а в ее п. 1 и 2 определены равные права и обязанности супругов в браке и семье, а также обязанность родителей по содержанию детей. Предлагаем трактовать указанные положения по аналогии с тем, как ранее предложено применительно к Белоруссии.

Обобщая, отметим, что в конституциях всех перечисленных государств отцовство приводится в логичной связке с материнством и детством. Семья и брак, также упоминаемые в данном случае, выступают идеальными, но не обязательными условиями, поскольку отцом мужчина остается и не находясь в семейно-брачных отношениях с матерью ребенка.

В четырех из рассмотренных пяти конституций стран СНГ отцовство гарантируется государством, в одной (Азербайджан) – законом. Первый вариант считаем более предпочтительным в силу своей емкости, поскольку

¹Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1162.

² Конституция Украины от 28 июня 1996 г. (с последующими изменениями) // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8689.

закон — лишь один из инструментов, находящихся в распоряжении государства.

Различные аспекты отцовства актуализируются в связи с возрастающим количеством разводов, обостряющих проблему реализации родителями прав по отношению к своим детям.

Во многих западных странах возникло движение «маскулинизма», определяемое как дружественная по отношению к мужчинам концепция, предназначенная для анализа социальных проблем; убеждение в том, что социальное равенство между полами требует признания и устранения предубеждения и дискриминации против мужчин так же, как и против женщин; дополнительная, не оппозиционная феминизму точка зрения на гендерные отношения¹.

В рамках маскулинизма большое внимание уделяется отцовским правам в отношении детей, особенно после развода. Представители этого движения настаивают на том, что дети и после развода нуждаются в обоих биологических родителях, а, значит, разведенные отцы должны обладать не только обязанностями, но и на практике иметь возможность реализовать свои права².

Зарубежное законодательство, регулирующее права отцов после развода исходит из общего принципа совместной опеки над ребенком как матерью, так и отцом.

В Финляндии в 1975 г. принят «Закон об отцовстве», согласно которому совместная опека продолжается и после развода, если не было решено или установлено иначе. Закон исходит из принципа сохранения отношений ребенка с обоими родителями безотносительно их состояния в браке или совместного проживания. Для лишения родителя прав требуются исключительно веские основания. Даже если родитель жестоко обращается с

¹ Мужской Альманах. URL: <http://www.menalmanah.narod.ru>.

² Николаева Я.Г. Отцовство после развода: обзор исследований зарубежных ученых // Актуальные проблемы семей в России / под ред. Т.А. Гурко. — М.: Институт социологии РАН, 2006.

ребенком и не выполняет своих обязательств как опекун, это еще не является достаточным основанием.

К числу основных законов Швеции, регулирующих родительские права и обязанности, в частности, после развода, относится Закон о семье (1949 г.). В соответствии с ним, если родители состоят в браке, то с момента своего рождения ребенок находится под опекой обоих родителей, а если нет, то под опекой одной лишь матери. Ребенок остается под опекой обоих родителей и после развода, если совместная опека не отменяется судом по заявлению одного из родителей, по инициативе суда или по иску комиссии по социальному обеспечению. Суд может с учетом интересов ребенка доверить опеку одному из родителей. При рассмотрении наилучшего варианта суд обязан обращать особое внимание на потребности ребенка, а также учитывать необходимость сохранения близких и хороших отношений с обоими родителями. Если и другой родитель не способен воспитывать ребенка, то суд передает право опеки одному или двум специально назначенным опекунам¹.

Уточним, что шведское семейное законодательство предполагает высокую степень вовлеченности обоих родителей в процесс воспитания детей после развода. Совместной опеке придается настолько большое значение, что последние законодательные поправки, внесенные в 1998 г., позволяют суду присуждать совместную опеку над детьми против воли одного из родителей. Так, мужчине, который не проживает в семье, например, по причине жестокого обращения с бывшей женой/партнершей, приходится контактировать с детьми для создания имиджа положительного отца и получения социального признания².

В законе о детях от 1989 г. в Великобритании дается описание форм заботы о ребенке, а также обязанности родителей и иных лиц по воспитанию ребенка. Обязанность заботиться о ребенке, растить его морально, физически

¹ Библиотека Пермского правозащитного центра. URL: <http://www.prpc.ru/library>.

² Eriksson M. Custody, residence and contact // Children who see daddy hit / B. Metell (Ed.). – Stockholm: Forslagshuset Gothia, 2001.

и психически здоровым предписывается матери и отцу в равной мере. После разрыва отношений (раздельное проживание) или развода родители должны и дальше исполнять свои обязанности¹.

В США практикуется две формы – юридическая и физическая – совместной опеки над детьми после развода. Первая означает, что дети преимущественно живут с одним из родителей, но мать и отец совместно принимают решения относительно их образования и воспитания. Вторая предполагает, что дети по возможности живут с каждым из родителей по очереди (например, в период учебы – с матерью, а во время школьных каникул – с отцом). При «раздельной опеке» детей делят между родителями: мать обычно берет девочек, а отец – мальчиков. Однако, как показали исследования, раздельная опека часто имеет отрицательные последствия для братьев и сестер, поэтому ее следует применять в крайних случаях².

В Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 61 Семейного кодекса отцы и матери имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей (родительские права). Все вопросы, касающиеся воспитания и образования детей, решаются родителями по их взаимному согласию исходя из интересов детей и с учетом мнения детей. Родители (один из них) при наличии разногласий между ними вправе обратиться за их разрешением в орган опеки и попечительства или в суд (ч. 2 ст. 65).

Место жительства детей при раздельном проживании родителей устанавливается соглашением родителей. При отсутствии соглашения спор между матерью и отцом разрешается судом, исходя из интересов и с учетом мнения детей. При этом суд учитывает привязанность ребенка к каждому из родителей, братьям и сестрам, возраст ребенка, нравственные и иные личные качества родителей, отношения, существующие между каждым из родителей и ребенком, возможность создания ребенку условий для воспитания и развития (ч. 3 ст. 65).

¹ Библиотека Пермского правозащитного центра. URL: <http://www.prpc.ru/library>.

² Цит. по: Гурко Т.А. Родительство: социологические аспекты. – М.: Центр общечеловеческих ценностей, 2003. – С. 58.

Однако складывающаяся в России бракоразводная практика, свидетельствует о несоблюдении указанных норм семейного законодательства как в отношении матерей, так и отцов. Мы солидарны с позицией Т.А. Гурко, что в России проблемы взаимоотношений отцов и детей после развода, юридическое регулирование этих отношений «пока остаются открытыми и представляют поле для будущих исследований»¹. Необходимость корреляции отечественных норм права с практикой реализации отцами своих прав в отношении детей подчеркивает необходимость доктринальной разработки данного комплекса проблем.

Библиографический список

- 1 Библиотека Пермского правозащитного центра. URL: <http://www.prpc.ru/library>.
- 2 Гурко Т.А. Родительство: социологические аспекты. – М.: Центр общечеловеческих ценностей, 2003.
- 3 Конституция Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 г. // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2618.
- 4 Конституция Республики Беларусь от 24 ноября 1996 г. // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=19903.
- 5 Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1162.
- 6 Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 2009. – 21 января.
- 7 Конституция Украины от 28 июня 1996 г. // Информационно-правовая система Законодательство стран СНГ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8689.
- 8 Мужской Альманах. URL: <http://www.menalmanah.narod.ru>.
- 9 Николаева Я.Г. Отцовство после развода: обзор исследований зарубежных ученых // Актуальные проблемы семей в России / под ред. Т.А. Гурко. – М.: Институт социологии РАН, 2006.
- 10 Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (Минск, 8 декабря 1991 г.) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1992. – № 1.
- 11 Eriksson M. Custody, residence and contact // Children who see daddy hit / B. Metell (Ed.). – Stockholm: Forslagshuset Gothia, 2001.

¹ Гурко Т.А. Указ. соч. – С. 59.

TABLE OF CONTENTS

STATUTE IN RUSSIAN LAW (A BRIEF HISTORY)

Darya Vladimirovna Zabelina, Head of A-B-Rail LLC Contract Department, (External Doctorate Student of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration), e-mail: dasha25121979@ya.ru.

Abstract. This paper presents one of the most ancient forms of regulatory legal acts of the Russian state – a statute: its origin, stages of development, sphere of regulated jural relations. In the modern Russian legislation the form of legal regulation of jural relations in transport undergoes changes. The statute form of Soviet legislation is transformed in laws. Those changes, in the author's opinion, must be based on deep analysis of history of legal regulation forms. It is for that purpose that the author makes historico-legal analysis of a statute as a national form of law, as a type of a regulatory legal act.

Keywords: statute, regulatory legal act, transport law, transport legislation, transportation rules, codified documents.

LAW SYSTEM AND LEGISLATION SYSTEM

Svetlana Vladimirovna Boshno, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of Political Science and Law Department of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: boshno@yandex.ru.

Abstract. This paper is a continuation of publication of the «Jurisprudence» textbook by Svetlana Vladimirovna Boshno. Law system is a key element of general theory of law. The major fundamentals of its construction are subject matter and method of legal regulation. Of great importance is the division of legal regulation methods into mandative and dispositive ones. The paper articulates the concepts of institute and branch of law demonstrated through various examples. An important classification of branches of law is separation of procedural and substantive, public and private branches of law. Law system and legislation system are considered as interrelated categories that correlate as content and form. A necessary tool for using voluminous legislation is systematization in the following forms: codification, consolidation, incorporation. Codification is considered as a type not only of systematization, but of law-making, too. The reason for this is that in the process of codification, a law-making body makes changes of legislation, as a result of which a new document – a statute, is adopted.

Keywords. Law system, systematization of legislation, codification, consolidation, incorporation, method of legal regulation, subject of legal regulation, private law, public law, institute of law, branches of law, procedural law, substantive law, dispositive method of legal regulation, mandative method of legal regulation, legislation.

ON DEVELOPMENT STRATEGY OF COMPETITION AND ANTIMONOPOLY REGULATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Igor Vasilyevich Bashlakov-Nikolayev, Candidate for a Master's Degree of the International Institute of State Service and Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: bniv@list.ru.

Abstract. The paper analyses the Development strategy of competition and antimonopoly regulation for the period of 2013-2024 approved by the Presidium of FAS Russia on July 3, 2013. The Strategy purpose is development of competition in the Russian Federation and perfection of competition protection institutes. The Strategy will also serve to the tasks of implementation of effective tools for prevention of antimonopoly offenses, such as the rules of non-discriminatory access, corporate institutional arrangements making provision for observance of standards of antimonopoly legislation regulations. The author substantiates a breakthrough importance of establishing administrative responsibility of public authority officials for violation of procedure for the exercise of authority in the field of urban development and land relations. In his opinion, legislative amendments in accordance with the Strategy will make it possible to create in practice mechanism of administrative appeal of mandative constitutive procedures.

Keywords: antimonopoly legislation, restriction of competition, development of competition, antimonopoly regulation, protection of competition, effective competition, state order, municipal order, abuse of a dominant position, anticompetitive practices (acts), unfair business practices, administrative appeal, development strategy of competition and antimonopoly regulation, Federal Antimonopoly Service, non-discriminatory trade policies.

PRACTICABILITY OF USAGE OF SEVERAL TYPES OF ELECTRONIC SIGNATURES DURING WORK IN STATE INFORMATION SYSTEMS

Artyom Yuryevich Nagdaev, Candidate for a Master's Degree of the International Institute of State Service and Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: yhyji13@gmail.com.

Abstract. The above-mentioned article, on the basis of practical experience of usage of electronic signatures in state authority bodies, as well as of law enforcement of rules and regulations of the Federal Law dd 06.04.2011 No 63-FZ «On electronic signature» in the course of exchange of electronic documents signed with electronic signature, an approach is considered of practicability of usage of one type of electronic signature by authorized persons of state authority bodies during work in several state information systems.

Keywords: state information system, electronic document flow, electronic signature.

PROCEDURE OF ARRANGEMENT OF CONFLICT OF INTEREST IN FEDERAL STATE AUTHORITY BODIES

Sergey Mikhaylovich Altunin, Candidate for a Master's Degree of the International Institute of State Service and Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: asiris-9@mail.ru.

Abstract. The issue of arrangement of conflict of interest in state service is one of key tools of anti-corruption enforcement. That's why generalization, systematization and reduction to unified pattern of conflict of interest typical situations is important work on perfection of regulatory and legal framework of anti-corruption enforcement in the RF. The paper offers methods of unification during elaboration of normative legal documents and attachment of (interdepartmental interindustry) nature to them.

Keywords: conflict of interest, anti-corruption enforcement, normative legal acts, law-making, duplication, economy principle of law-making, review of typical situations.

COMPARISON OF METHODS OF ANTI-CORRUPTION EXPERT EXAMINATION ESTABLISHED BY THE RF GOVERNMENT AND ADOPTED BY THE RF CONSTITUENT ENTITIES

Tengiz Merabovich Tatishvili, Ph.D. Candidate of Political Science and Law Department of the International Institute of State Service and Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: 000-5555@mail.ru.

Alimbek Tuzemovich Hidzev, Ph.D. Candidate of Political Science and Law Department of the International Institute of State Service and Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: alimbek.hidzev@gmail.com.

Abstract. The article makes comparative study of methods of anti-corruption analysis of regulatory legal acts and draft regulatory legal acts established by the RF government and methods of regulatory bodies of the Russian Federation constituent entities. Within the framework of the paper the methods are considered as exemplified by several RF constituent entities, comparative study is made between them, their major faults, distinctive features and contemporary trends are revealed.

Keywords: methods of anti-corruption expert examination of regulatory legal acts, corruptogenic factors, anti-corruption expert examination, expert examination of laws, corruption, anti-corruption enforcement, constituent entities of the Federation, law-making process, law-making.

PUBLIC AND PRIVATE LEGAL ACTS (COMPARATIVE STUDY OF THE USA AND THE RF)

Ruslan Yuryevich Magomedov, Military serviceman, Process Engineer (oil products quality control), Head of Fuel Materials Service of military unit, Ph.D. candidate of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: magomedov_r_u@bk.ru.

Abstract. This paper presents a comparative legal analysis of legal acts of the Russian Federation and the United States of America, researches the notion and characteristics of normalization, including various approaches to its understanding in the Russian and American legal systems, studies the main types of the US Congress legal acts – bills – in the context of their orientation (private and public),

shows the difference of the US private and public bills in historical and modern aspects. The article's final part presents the author's reasoning on possibilities of using the American legislative practices in the Russian practice. The author comes to the conclusion about impossibility and untimeliness of assimilation of the American practices in the Russian practice, despite a steady tendency of legal systems of the two states towards rapprochement.

Keywords: legal act, legislative act, law, normalization, legal norms, bill, private bill, public bill, US Congress, orientation of legal regulation.

COMPARATIVE STUDY OF LICENCING ACTIVITIES IN THE FIELD OF NUCLEAR ENERGY USE IN THE RF AND THE USA

Olga Nikolayevna Doronina, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Deputy Head of Division of State Administration and Law, Assistant Professor of the Department of State and Municipal Service Legal Groundwork of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, e-mail: ondoronina@gmail.com.

Shamil Vladimirovich Tarba, Master of Jurisprudence, Chief Specialist of Division of Project and Survey Work of the Department of Project and Survey Work, R&D Organization and Permitting Activities of OJSC«Rosenergoatom Concern», e-mail: s_tarba@mail.ru.

Abstract. The paper considers and analyses Russian and foreign practices of organization of licencing activities in the field of nuclear energy use. On the basis of the analysis, recommendations are made on reduction of term of NPP licensing. The problem of reduction of NPP construction time limits is an actual one for the State Atomic Energy Corporation "Rosatom", because on 20.09.2008 the Government of the Russian Federation approved the Program of activities of the State Atomic Energy Corporation "Rosatom" for a long-term period (2009–2015), according to which it is planned to construct, at least, 10 nuclear power plant units. In order to fulfil that program, it is necessary to optimize current time limits and schedules of NPP construction taking into account international practices. Licensing of the activities in the area of nuclear energy use plays a critical role in that process.

Keywords: atomic power engineering, State Atomic Energy Corporation Rosatom, Rosenergoatom, effectiveness of nuclear power engineering, licensing in nuclear power engineering, environmental impact, ecology, electric power generation, nuclear power engineering, public hearings in atomic power engineering, state policy in the field of nuclear energy use, atomic legislation.

PATERNITY IN CONSTITUTIONAL CONTEXTS OF FOREIGN COUNTRIES

Marina Vasilyevna Markheim, Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of Constitutional and Municipal Law Department of Juridical Institute of National Research University «BelGU», e-mail: markheim@bsu.edu.ru.

Pavel Aleksandrovich Derevyanko, Candidate of Legal Sciences, Teaching Assistant of Constitutional and Municipal Law Department of Juridical Institute of National Research University «BelGU», e-mail: p.a.derevyanko@gmail.com.

Abstract. The article considers the CIS countries' approaches to securing of paternity at the constitutional level as well as variants of determinations of law concerning paternity in some Western states.

Keywords: constitution, legal equality, paternity, motherhood, childhood, legal equality of parents, CIS countries, masculinism.

ПРАВИЛА ОФОРМЛЕНИЯ РУКОПИСЕЙ ДЛЯ ЖУРНАЛА «ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА»

В журнале «Право и современные государства» публикуются материалы различной формы и направленности в соответствии с тематикой журнала: правовые, общественно-политические, социологические, экономические и др. Формат публикации: научные статьи, научные обзоры, научные рецензии, отзывы, обзоры конференций, краткие сообщения, комментарии нормативных правовых актов, дайджесты и т.п. Научные публикации должны быть новыми.

Круг авторов не ограничен. Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов.

Требования к структуре статьи

1. Название статьи на русском языке.
2. Фамилия, имя и отчество автора (авторов).
3. Фотография автора (авторов) для публикации перед статьей (по желанию).
4. Аннотация статьи объемом не менее 100 и не более 300 слов на русском языке, отражающая основное содержание работы таким образом, чтобы читатель мог составить полное представление о публикации. В аннотации желательно раскрывать методологию и методы проведенного исследования.
5. Список ключевых слов (на русском языке, не менее 10 и не более 25 слов). Смысл ключевых слов – создать условия для поиска статьи в библиографических, библиотечных, информационных базах. Следует использовать устоявшиеся наименования объектов, сложившиеся узнаваемые словосочетания.
6. Основной текст статьи рекомендуется разбить на разделы (подразделы, части) или другие структурные элементы, желательно с наименованиями.
7. Библиографический список.
8. Сведения об авторе (авторах): фамилия, имя и отчество, специальность, ученая степень, звание, место работы и занимаемая должность, координаты для связи (почтовый адрес с индексом, телефоны, e-mail (публикуется в сведениях об авторе), Скайп).
9. На английском языке: фамилия и имя автора (авторов).

Требования к оформлению рукописи статьи

1. Содержащийся в файле текст должен быть оформлен в редакторе Microsoft Word 97 и выше.
2. Формат страницы – А4. Все поля – по 20 мм.
3. Тип шрифта – Times New Roman, размер – 14, цвет текста – черный.
4. Межстрочный интервал – 1,5, выравнивание – по ширине, абзацный отступ – 1,25 см.
5. Рисунки допускаются только черно-белые и включаются в текст, а также предоставляются в виде отдельного графического файла. Не

допускаются не связанные и не масштабируемые рисунки. Подписи к рисункам делаются снизу.

6. Таблицы помещаются по ходу текста или прилагаются отдельно (с указанием места их размещения). Таблицы должны быть наглядными и компактными. Все таблицы нумеруются арабскими цифрами и снабжаются заголовками. Названия таблиц и заголовки должны точно соответствовать их содержанию. Подписи к таблицам делаются сверху. Текст в таблицах: размер шрифта – 10-12, межстрочный интервал – 1,0.
7. Количество иллюстративного материала (таблиц, рисунков, диаграмм, графиков, фотографий) должно быть минимальным (как правило, не более 4-5). По согласованию с редакцией в особых случаях количество иллюстративного материала может быть увеличено.

Требования к библиографическому списку и цитированию литературы

1. Ссылки на источники даются постраничные с началом нумерации на каждой странице. Помимо ссылок на источники, в статье могут быть использованы постраничные сноски – примечания, комментарии автора. При упоминании в тексте законов и других нормативных правовых актов ссылка на опубликование в Собрании законодательства, прессе, на интернет-порталах и в прочих источниках не даётся.
2. Источники в библиографическом списке приводятся в алфавитном порядке в конце статьи сначала на кириллице, потом на латинице. Список нумеруется.
3. Составление и оформление библиографического списка регламентируется следующими нормативными актами:
 - ГОСТ 7.1-2003 СИБИД «Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления» (Межгосударственный стандарт).
 - ГОСТ Р 7.0.5-2008 СИБИД «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» (Межгосударственный стандарт).
 - ГОСТ 7.82-2001 СИБИД «Библиографическая запись. Библиографическое описание электронных ресурсов. Общие требования и правила составления» (Межгосударственный стандарт).

Правила транслитерации

1. Транслитерация фамилий, имен и отчеств авторов осуществляется в соответствии с Приказом МИД России от 28 июня 2012 г. № 10303 «Об утверждении Административного регламента Министерства иностранных дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации».

2. Транслитерация названий книг и статей осуществляется в соответствии с «Правилами Библиотеки Конгресса США».

Объем рукописи

Объем статьи от – 9 000 до 40 000 знаков, включая пробелы и иллюстративные материалы (5-22 страниц). Объем иллюстративных материалов считается как эквивалент текста, который мог бы занять место иллюстративного материала. Международные индексы цитирования рекомендуют размер статьи 15 страниц.

Принятие рукописи к публикации

Редакционный совет и редакция журнала оставляют за собой право отбора и отказа в публикации статей в случае несоответствия их тематике журнала и требованиям к публикациям. Решение о публикации или об отказе в публикации статьи сообщается автору.

Принятые к публикации рукописи проходят рецензирование в соответствии с Положением о рецензировании журнала.

Редакция оставляет за собой право по согласованию с авторами сокращать объем присылаемых материалов, проводить необходимую научную и литературную редакцию.

Рукописи статей и другие материалы представляются в редакцию в электронном виде по адресу: law_and_modern_states@mail.ru.

На сайте www.bar-association.ru можно ознакомиться с полнотекстовым архивом журнала.

Редакция журнала готова оказать помощь молодым авторам в подготовке статей к печати в форме научного консультирования.

За дополнительной информацией обращайтесь в редакцию журнала.

ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА

научно-практический журнал

2013, № 5

Редакция:

Главный редактор – **С.В. Бошно**, доктор юридических наук, профессор

Заместитель главного редактора – **Г.Г. Васюта**, кандидат психологических наук, доцент

Заместитель главного редактора – **Е.Ю. Догадайло**, кандидат юридических наук, доцент

Корректор – **Л.А. Куролесова**

Художник – **Е.А.Гриненко**

Верстка – **Е.А. Морызов**

Специалисты по информационной поддержке и коммуникациям – **А.Т. Хидзев, Т.М. Татишвили**

Переводчики:

Л. Гудимова – Директор по международному развитию бизнеса «PIBD USA» (г. Вашингтон)

П.В. Золотаревская – начальник отдела переводов Южно-Уральской торгово-промышленной палаты (г. Челябинск)

С.М. Каюмов – кандидат исторических наук, ведущий эксперт отдела переводов Южно-Уральской торгово-промышленной палаты (г. Челябинск)

М.С. Кулагина – юрист со знанием международного права и иностранного языка, адвокатский кабинет К.Н. Семенко (помощник адвоката), ООО «Холдсвей» (юрисконсульт) (г. Москва)

Редактирование англоязычной версии журнала:

Prof-Reading-Service.com.Ltd, Devonshire Business Center, Works Road, Letchworth Garden City, Hertfordshire, SG6 1GJ, United Kingdom

Научно-практический журнал
ПРАВО И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА
2013, № 5

Отпечатано по заказу:

Фонд «Консалтинга и правовой защиты населения»

109052, г. Москва, ул. Смирновская 6-20.

тел. 8-916-644-65-13

e-mail: law_and_modern_states@mail.ru

Печать цифровая. Формат 145x215 1/16

Усл.печ.л. __. Тираж 500 экз.

Гарнитура _____

Подписано в печать 15.11.2013

Отпечатано в типографии _____