

№ 4
2012

**ПРАВО
И СОВРЕМЕННЫЕ ГОСУДАРСТВА**

**LAW
AND MODERN STATES**

**DROIT
ET LES ÉTATS MODERNES**

**RECHTS
UND DIE MODERNE STAATE**

**DERECHA
Y ESTADOS MODERNO**

近代国家の権利

**IL DIRITTO
DEGLI STATI MODERNI**

الحق والبول المعاصرة

**IUS
ET MODERNI CIVITATES**

№ 4
2012

Право и современные государства

***2012
№ 4***

Научный юридический журнал (г. Москва)

Учредитель

Фонд «Консалтинга и правовой защиты населения»

Ответственный за выпуск редактор

Догадайло Е.Ю., кандидат юридических наук, доцент

Технический редактор выпуска

Чен О.М.

Редакционный совет:

Мальцев Г.В., доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАН

Бошно С.В., доктор юридических наук, профессор;

Виноградова Е.В., доктор юридических наук, профессор;

Давыдова М.Л., доктор юридических наук;

Мархгейм М.В., доктор юридических наук, профессор;

Павликов С.Г., доктор юридических наук, профессор;

Понкин И.В., доктор юридических наук, директор Института государственно-конфессиональных отношений и права;

Цыбулевская О.И., доктор юридических наук, профессор;

Фролова Н.А., доктор юридических наук, доцент;

Догадайло Е.Ю., кандидат юридических наук, доцент;

Хевсаков В.В., кандидат юридических наук, доцент.

При перепечатке материалов ссылка на журнал «Право и современные государства» обязательна. Публикуемые в журнале материалы могут не отражать точку зрения учредителя и редакции. Редакция присланные рукописи не рецензирует и не возвращает, в переписку не вступает.

Контактный адрес электронной почты технической службы:

oliachen@yandex.ru

Контактный почтовый адрес технической службы:

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

СОДЕРЖАНИЕ

ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА 3

Давыдова М. Л. ОБУЧЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОФЕССИИ В РОССИИ И США: К ВОПРОСУ ОБ УНИВЕРСАЛЬНЫХ ОСНОВАНИЯХ	3
---	---

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА..... 4

Шкарупин А.Г., Ширинова Ю.А. ДИНАМИКА КОРРУПЦИИ В ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	4
---	---

Павлова Е.С. ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ).....	12
---	----

Адильханова К. М. ЮРИДИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ.	19
--	----

Духновская З.А. ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ.....	24
--	----

Манченко П.А. ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРИНЦИПА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ (ОТКРЫТОСТИ) В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ.....	30
--	----

Трухин А. С. ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ КУВЕЙТА ПО ПРАВОВОМУ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ СОВРЕМЕННЫМ ВЫЗОВАМ И УГРОЗАМ	37
--	----

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ЧАСТНОГО ПРАВА..... 44

Сазонов В.Е. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИТАЛИИ.....	44
---	----

Понкина А.А. НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРАВ ПАЦИЕНТОВ В ИСПАНИИ	48
---	----

Давыдова М. Л.¹ОБУЧЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОФЕССИИ В РОССИИ И США: К ВОПРОСУ ОБ
УНИВЕРСАЛЬНЫХ ОСНОВАНИЯХ

¹ *Давыдова Марина Леонидовна* – доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного муниципального права Волгоградского государственного университета.

В статье автор размышляет о различиях, существующих между российской и американской традициями профессионального юридического образования, приходя к выводу о том, что, несмотря на специфические формы, методы, технологии обучения юриста, определяющие черты юридической профессии всегда задают конечную цель этого обучения – формирование профессионального юридического мышления.

Ключевые слова: юридическая профессия, профессиональное юридическое образование, обучение юриста, профессиональное юридическое мышление

Dr. Davydova Marina L. Training of a lawyer in Russia and USA: about the universal basis.

In the article the author reflects on the distinctions between the Russian and American traditions of professional juridical education, coming to conclusion that, in spite of specific forms, methods, technologies of training of a lawyer, the specific features of juridical profession, always define the final purpose of this training – making of professional legal thinking.

Keywords: juridical profession, professional juridical education, training of a lawyer, professional legal thinking.

ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

Шкарупин А.Г., Ширинова Ю.А.¹

ДИНАМИКА КОРРУПЦИИ В ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Коррупция в Латвии «расцвела» в период, когда в наибольшей части национального богатства произошла смена собственников, появились широкие возможности для разнообразных нарушений. О том, что в Латвийской Республике усугубляется проблема коррупции, свидетельствуют данные опросов различных организаций, например, индекс восприятия коррупции (ИВК), опубликованный Transparency International. На основе данных за 2000-2002 годы (балл индекса восприятия коррупции отражает восприятие коррупции предпринимателями и аналитиками)* из 102 стран Латвия занимала 52 место в мире, и балл индекса был определен как 3,7. В Индексе восприятия коррупции в 2011 году (ИВК-2011) Латвия набрала уже 4,2 балла и заняла вместе с Кубой и Турцией 61 место из 182, что свидетельствует об определенном ухудшении дел по борьбе с коррупцией, и

¹ *Андрей Григорьевич Шкарупин* - докторант Балтийской международной академии. *Ширинова Юлия Рауфовна* - референт государственной гражданской государственной службы второго класса, специалист-эксперт Межрегиональной инспекции Федеральной налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам № 2.

Противодействие коррупции предполагает изучение ее динамики. Авторы исследуют основные параметры коррупции в Латвийской Республике за последнее десятилетие. В работе сопоставлены статистические данные коррупционных правонарушений, проведен анализ законодательства и деятельности антикоррупционного органа, Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией.

Ключевые слова: коррупция, индекс восприятия коррупции, теневая экономика, политическая коррупция, уголовные преступления, административные правонарушения.

A.G.Shkarupin, Yu.A.Shirinova The dynamics of corruption in the Republic of Latvia

The counteraction of corruption requires an examination of its dynamics. Authors research main corruption's characteristics in Latvian Republic for the last decade. The comparison of corruption offenses' statistics, the analyze of laws, activity of anti-corruption agency, Prevention and Combating of Corruption Bureau, present in the article.

Keywords: corruption, Corruption Perception Index, hidden economy, political corruption, criminal and administrative offenses.

² Балл индекса определяется от 10 до 0. 10 баллов - коррупция практически отсутствует, 100 - уровень коррупции определяется как очень высокий.

это несмотря на то, что одним из приоритетов государственной политики Латвийской Республики названа борьба с коррупцией.¹

Существенной основой для коррупции являлась и является теневая экономика, например, распространение контрабанды. В документе, подготовленном Банком Латвии в 2001 г., говорилось о том, что в стране процветает контрабанда нефти и нефтепродуктов. При этом ущерб, наносимый государству, составлял 40 млн. латов. Из них 30 млн. составлял только неуплаченный НДС (налог на добавленную стоимость). Виды и формы контрабанды меняются, в 2011 году по данным агентства исследований TNS Latvia, 37,75% выкуриваемых в Латвии сигарет завезены в страну нелегальным путем. Таковы данные за первый квартал года. По сравнению с тем же периодом прошлого 2010 года показатель практически не изменился*

По мнению экспертов, коррупционные проблемы латвийской экономики обусловлены, прежде всего, нежеланием предпринимателей платить налоги из-за частых изменений налогового законодательства и высоких налоговых ставок. Объем теневой экономики Латвии, служащей питательной почвой для коррупции, нельзя вычислить точно. Возможно только оценить величину теневой экономики, используя различные макроэкономические методики. На сегодняшний день Латвия является абсолютным лидером в Прибалтике по объему "теневой экономики". По крайней мере, об этом свидетельствуют новейшие результаты исследований Рижской высшей экономической школы, представленные широкой общественности в середине мая 2011 года. В качестве сравнительной величины исследователи использовали индекс соотношения объема неучтенных доходов бизнесменов и работников к внутреннему валовому продукту страны. По итогам 2010 года в Латвии данный показатель составил 38,1%, в Эстонии - 19,4%, в Литве - 18,8%.

1 Ситуация в соседней Литве оценена выше – 4,8 пункта и 50-е место, а Эстония, у которой 6,4 пункта, занимает 29-е место. Лидирует в индексе Новая Зеландия – 9,5 пункта, и лишь немного от нее отстают Дания, Финляндия, Швеция и Сингапур. В 2010 году ситуация с коррупцией в Латвии была оценена в 4,3 пункта, а в 2009 году – 4,5 пункта.

² <http://www.telegraf.lv/news/kazhdaya-chetvertaya-sigareta-v-latvii-kontrabanda>

При этом в Латвии процесс увеличения теневого сектора происходит наиболее динамично: по сравнению с 2009 годом в Латвии индекс вырос на 1,5%, в Литве - на 1,1%. В свою очередь, в эстонском народном хозяйстве вес "черной" экономики за год, согласно анализу латвийских исследователей, уменьшился на 0,8%. Прошлогоднее исследование консультационной компании глобального менеджмента А.Т. Кеарнеу свидетельствует, что уровень "теневой экономики" в Латвии составляет 39,4% от ВВП - это самый высокий показатель в ЕС. В нелегальной экономике вращается 5,127 миллиарда евро, и эти деньги проходят мимо госказны¹.

Министерство финансов Латвии при расчете удельного веса теневой экономики в ВВП использует следующие методы: монетарный метод; метод пяти индикаторов - учитывает оборот в розничной торговле, расход электроэнергии, среднюю заработную плату занятых в народном хозяйстве, оборот наличных денег и доходы государственного бюджета; метод расчета несобранных налогов - использует количество работников, занятых в народном хозяйстве, брутто зарплату в народном хозяйстве, количество работников, занятых в общественном секторе, брутто зарплату в общественном секторе, общее число иждивенцев, а также фактические платежи подоходного налога с населения и взносов обязательного социального страхования; зеркальный метод для расчета объема контрабанды для акцизных товаров. Сравниваются данные таможенной статистики Латвии с главными торговыми партнерами. Если разница данных превышает 25%, можно сделать заключение о возможной контрабанде (25% разницы может давать реэкспорт и несовершенная методика учета).

Центральное Статистическое Управление Латвии (ЦСУ) совместно с коллегами из Литвы и Эстонии, специалистами Статистического Управления ЕС (EUROSTAT) и Еврокомиссии ООН в 1995 году впервые стали изучать теневую экономику. Исследуемые результаты свидетельствовали, что удельный вес теневой экономики в 1995 году составил 14%. Доля теневой экономики в ВВП в 1995 году составляла 14%. Однако это исследование было проведено на основе изучения рынка рабочей силы. Поэтому можно

¹ <http://www.regnum.by/news/analytics/1409347.html>

сказать, что здесь речь может идти только об одной части теневой экономики — неучтенной занятости.

В 2011 году Минфин прогнозировал, что доля теневой экономики в Латвии составляет 20-30% от внутреннего валового продукта, об этом сообщил на заседании парламентской комиссии по публичным расходам и ревизиям заместитель госсекретаря Минфина Юрис Стинка. Он отметил, что существуют различные методики определения доли теневой экономики. По оценке Центрального статистического управления, ее доля составляет 18%, а по оценке профессора Университета Линца Фридриха Шнейдера, который занимается изучением теневой экономики - 29% от ВВП¹.

Теневая экономика в Латвии тесно связана с коррупцией, поэтому средства борьбы должны быть смежными. Это относится и политической коррупции. Так, в ходе начавшегося еще до выборов в 11-й Сейм эксперимента газеты Diena выяснилось, что из прошедших в парламент партий только Партия реформ Затлерса (ПРЗ) и Национальный союз категорически отказались принимать пожертвования в обмен на помощь в получении государственного заказа².

Но существует и положительная динамика, например, Около 90% предпринимателей, дети которых в течение последних двух лет ходили в детские сады или школы, улаживали все вопросы без различных неофициальных поборов или подарков, а также не использовали для этого свои связи или знакомства. Об этом свидетельствуют данные опроса "Отношение предпринимателей к вопросам коррупции", проведенного центром SKDS в 2012 году. Исследование проводилось по заказу Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией. В число респондентов попали 505 бизнесменов, представляющих различные отрасли и регионы страны. Как свидетельствуют данные опроса, лишь 5% предпринимателей для

¹ <http://biznes.delfi.lv/bnews/tenevaya-ekonomika-v-latvii-pochti-30-vvp.d?id=41960812>

² По заданию газеты Diena представитель якобы существующей американской ИТ-компании Applied Technology перед выборами предлагал представителям партий пожертвование в размере 30000 латов в обмен на помощь в получении государственного заказа. Цель эксперимента заключалась в том, чтобы выяснить позиции партий по отношению к подобным предложениям. В издании даже не надеялись, что кто-то согласится с таким предложением на первых же переговорах. См.: http://www.gorod.lv/novosti/139213-eksperiment_v_latvii_suschestvuet_politicheskaya_korruptsiya

улаживания различных вопросов в школах или детских садах пускали в ход свои связи или знакомства, а еще 3% респондентов решали проблемы с помощью небольших подарков.¹

Важной составляющей для борьбы с коррупцией в Латвийской Республике является Закон ЛР от 30.04.2002 «Закон о Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией»². Согласно этому нормативному правовому акту коррупцией является взятничество или любое иное действие государственного должностного лица, направленное на то, чтобы с использованием служебного положения, своих полномочий или с превышением их получить незаслуженное благо для себя или других лиц.

Бюро (БПБК) же было создано для комплексного решения вопросов предотвращения и борьбы с коррупцией, а также контроля за выполнением правил финансирования политических организаций (партий) и их объединений. Бюро является находящимся под надзором Кабинета министров учреждением государственного управления, выполняющим определенные настоящим законом функции по предотвращению и борьбе с коррупцией, а также по контролю за выполнением правил финансирования политических организаций (партий) и их объединений.

Бюро осуществляет следующие функции по предотвращению коррупции:

- 1) разрабатывает стратегию и государственную программу по предотвращению и борьбе с коррупцией, которую утверждает Кабинет министров;
- 2) координирует сотрудничество упомянутых в государственной программе структур для обеспечения выполнения программы;
- 3) контролирует исполнение закона "О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц", а также соблюдение дополнительных ограничений, установленных для государственных должностных лиц иными нормативными актами;

¹ <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/issledovanie-v-detsadah-i-shkolah-latvii-korrupcii-net.d?id=42053522>

² http://latvia.news-city.info/docs/sistemsr/dok_iergib.htm

4) подготавливает и координирует проекты финансовой помощи иностранных и международных структур;

5) в соответствии со своей компетенцией проверяет жалобы и заявления, а также проводит проверки по инициативе Президента страны, Сазыма, Кабинета министров и генерального прокурора;

6) обобщает и анализирует информацию о проведенных проверках, поданных государственными должностными лицами декларациях, констатированных нарушениях при их подаче и о несоблюдении установленных законом ограничений;

7) анализирует практику государственных учреждений по предотвращению коррупции и обнаруженные случаи коррупции, вносит в соответствующее министерство и Управление государственной гражданской службы предложения по устранению констатированных недостатков;

8) разрабатывает методику предотвращения и борьбы с коррупцией в государственных учреждениях и учреждениях самоуправлений и в частном секторе;

9) обобщает и анализирует опыт других государств в области предотвращения и борьбы с коррупцией;

10) анализирует нормативные акты и проекты нормативных актов, а также предлагает внести в них изменения, вносит предложения по разработке проектов новых нормативных актов;

11) проводит изучение и анализ общественного мнения;

12) просвещает общество в сфере права и этики;

13) информирует общество о тенденциях развития коррупции и обнаруженных случаях коррупции, а также о принятых мерах по предотвращению и борьбе с коррупцией;

14) разрабатывает и внедряет стратегию общественных отношений.

Бюро выполняет следующие функции по борьбе с коррупцией:

1) в установленных законом случаях привлекает государственных должностных лиц к административной ответственности и применяет взыскания за административные правонарушения в сфере предотвращения коррупции;

2) осуществляет дознание и оперативную деятельность в целях раскрытия предусмотренных Уголовным законом преступных деяний в службе государственных структур, если они связаны с коррупцией.

При контроле выполнения правил финансирования политических организаций (партий) и их объединений Бюро выполняет следующие функции:

1) контролирует исполнение Закона о финансировании политических организаций (партий);

2) в установленных законом случаях привлекает виновных лиц к административной ответственности и применяет взыскания;

3) осуществляет дознание и оперативную деятельность в целях раскрытия предусмотренных Уголовным законом преступных деяний, если они связаны с нарушением правил финансирования политических организаций (партий) и их объединений и если они согласно закону не входят в компетенцию учреждений государственной безопасности;

4) в соответствии со своей компетенцией проверяет жалобы и заявления, а также осуществляет проверки по инициативе Президента страны, Саэйма, Кабинета министров или генерального прокурора;

5) обобщает и анализирует подготовленную информацию о декларациях финансовой деятельности, поданные политическими организациями (партиями) и их объединениями, о констатированных при их подаче нарушениях и о несоблюдении установленных законом ограничений;

6) анализирует нормативные акты и проекты нормативных актов, а также предлагает внести в них изменения, вносит предложения по разработке проектов новых нормативных актов;

7) проводит изучение и анализ общественного мнения;

8) просвещает общество в области финансирования политических организаций (партий) и их объединений;

9) информирует общество об обнаруженных нарушениях правил финансирования политических организаций (партий) и их объединений, а также о принятых мерах по их предотвращению.

В 2010 году Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией констатировало существенные нарушения в действиях должностных лиц. Оценивая соответствие действий должностных лиц нормам предотвращения конфликтов интересов, Бюро по предотвращению и борьбе с коррупцией 2010 году произвело около 510 проверок сделок государственных институции и самоуправления, а также работы должностных лиц по соблюдению требований нормативных актов по использованию имущества и финансовых ресурсов государства и самоуправлений. В ходе проверок было принято 199 постановлений по констатированным административным правонарушениям, оштрафовав 86 должностных лиц за нарушения в области предотвращения коррупции на общую сумму в размере 5860 лат. Остальным должностным лицам (102) в соответствии с законом за нарушения в области предотвращения коррупции было высказано устное замечание¹.

В 2012 году по данным Бюро Коррупция в Латвии в областях медицины и транспортного сообщения не уменьшается. Транспортное сообщение является отраслью, доставляющей бюро больше всего уголовно-процессуальной работы. Хотя Бюро ежегодно задерживает за коррупцию работников медицины и транспортного сообщения, положение в этих отраслях не меняется. В связи с этим БПБК намерено подготовить блок мер по существенному уменьшению коррупции в медицине².

БПБК пришло к выводу, что ежегодно расследуется много уголовных дел и проводятся проверки в отраслях медицины и транспортного сообщения. Должные лица разного уровня задерживаются, нарушения различного уровня констатируются, много осуждающих приговоров, но в целом положение не меняется и, по всей видимости, мерами борьбы нельзя эффективно исправить ситуацию.

□□□□

¹ <http://www.knab.lv/ru/>

² <http://www.bb.lv/bb/LV/7287/>

Павлова Е.С.¹

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ
ГЛОБАЛИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ)**

В настоящее время возрос интерес к формированию новой политической системы, ее совершенствованию, реформированию в условиях динамического развития всех сфер общественной жизни, произошедших в результате радикальных реформ последних десятилетий. В условиях глобализации изменяются внешние и внутренние условия развития политических систем, происходят их структурные изменения и модификация функций. Глобализация меняет не только среду функционирования политических систем, но и их целеполагание²

Российские политологи акцентируют внимание на принцип развития политической системы вместе с развитием социума, и в этом я придерживаюсь аналогичной точки зрения. О.Ф. Шабров отмечает: «По аналогии с псевдосистемами управления будем называть совокупности

¹ Павлова Елена Станиславовна - аспирант кафедры политического управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автором проведен сравнительный анализ политических систем Российской Федерации и Федеративной Республики Германия, выявлены схожие и отличительные черты партийных систем, механизмы совершенствования политических институтов управления в условиях глобализации.

Ключевые слова: политическая система, государственное управление, разделение властей, политическая система Франции, политическая система России..

Pavlova E.S. Transformation of political systems in the conditions of globalization (on an example of the Russian Federation and the Federal Republic Germany)

The author made the comparative analysis of political systems of the Russian Federation and the Federal Republic Germany, similar and distinctive features of party systems are revealed, revealed similar and distinctive features of party systems, mechanisms of improvement of political institutes of management in the conditions of globalization/

Keywords: political system, public administration, division of the authorities, political system of Germany, political system of Russia.

² Политические системы современной России и послевоенной Германии: сб. материалов российско-германского круглого стола/ Финансовая академия при Правительстве РФ.2005 г. -Стр.86

элементов, подобные политическим системам, но нацеленные на собственное самосохранение и саморазвитие, политическими псевдосистемами. А центральную функцию политических систем определим как адаптацию и развитие общества. Эта функция является стержневой в отношении между политической системой и ее гиперсистемой, обществом в целом»^{1/}

Важнейшей особенностью становления нового типа систем является то, что их формирование происходит в исключительных исторических условиях и сопровождается протеканием противоречивых, неоднозначных процессов в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия.

Политическая система играет решающую роль в определении стратегических целей и перспектив общественного развития, выработке и реализации политического курса страны, консолидации общества, оптимизации общественных отношений и достижении динамической стабилизации общества.^{2/}

Транзитный характер российских реформ после распада СССР и становлении новой России, их сложность и противоречивость в условиях становления нового рыночного общества обусловили появление новых требований к системе государственного управления, совершенствования законодательства, приведение нормативно-правовой базы в соответствие с новыми реалиями. Во время правления первого Президента России Б.Н. Ельцина становление политической системы сопровождалось нарастающим кризисом легитимности верховной власти, деинституционализации властных институтов, разрушением управленческих связей, ослаблением механизмов государственной регуляции в целом, десубординации федеральных институтов в субъектах страны, размыванием вертикали власти и приобретением неоправданно большого суверенитета регионами федерации. Как следствие этих процессов можно констатировать появление

¹ Шабров О.Ф. Политическое управление. Проблема стабильности и развития. М.: Интеллект, 1997 г.- Стр. 110

² Политические системы современной России и послевоенной Германии: сб. материалов российско-германского круглого стола/ Финансовая академия при Правительстве РФ.2005 г.- Стр.215

беззакония, коррупции во всех органах управления, отсутствие реальной оппозиции.

Развитие политической системы Германии под влиянием объединения ФРГ и ГДР происходило более безболезненно для общества и государства в целом. Новая политическая система сохранила свои исторически сложившиеся черты послевоенного периода формирования и функционирования в русле либерально-демократического развития, чему способствовали высокие показатели экономического развития, и как следствие политическая самостоятельность внутригосударственной политики. Нормативная база современной политической системы, воплощенная в Конституции ФРГ, сосредоточила в себе положительный опыт Кайзеровской Германии, Веймарской Республики, послевоенного времени и учла трагический опыт Гитлеровской Германии, прописав основные демократические права и свободы, гарантии функционирования демократических институтов и их защиту.

С приходом в 2000 г. на президентский пост В.В. Путина происходит модернизация институтов управления и подсистем политической системы российского общества, осуществляется реформирование политической системы в нескольких направлениях: централизация федеральной власти и как следствие восстановление властной вертикали в управлении регионами; изменение региональной политики, что повлекло ограничение и понижение статуса региональной элиты и предотвращение угрозы уничтожения целостности страны; формирование условий для становления гражданского общества. О чем свидетельствует образование такого института гражданского общества как Общественная палата. Мировой финансовый кризис, его последствия для России, усиление глобальной конкуренции вскрыли несовершенство политического управления, политической системы, неэффективность экономической политики.

Политическая система отражает многообразные интересы социальных групп, которые непосредственно или через свои организации и движения оказывают определенное давление на политическую власть. В случае соответствующего признания эти интересы реализуются при помощи

политико-управленческих структур через политический процесс, через принятие и осуществление политических решений. Политическая система представляет собой необходимый механизм, посредством которого может осуществляться полновластие, суверенитет народа. Часто в реальной политической практике функции народного представительства присваиваются отдельным политическим группам и лидерам, партиям и движениям. Политическая партия, особенно если она становится правящей, участвует в разработке политического курса страны и его осуществлении, оказывает влияние на выдвижение лидеров государства и формирование состава правительственных учреждений. Партии являются основными поставщиками кадров для законодательных, исполнительных, судебных органов. Партии и выборы связаны функционально на всех стадиях избирательного процесса. Их связь находит отражение в современном российском избирательном законодательстве, которое полностью ориентировано на партии как главных субъектов этого процесса. Важнейшим направлением деятельности любой политической партии является ее участие в выборах и референдумах. В современной России партии нуждаются в более активной внутренней ротации кадров, качественном непрерывном политическом образовании, повышении уровня участия и ответственности за кадровую политику органов власти. Партийная система в целом должна стать более представительной за счет заполнения ряда пустующих социально-идеологических. Это может происходить как путем эволюции существующих партий, так и путем создания новых. Модернизация политической системы должна быть направлена на создание эффективной партийной системы и влиятельных общественных организаций, адаптировать вертикаль власти к современным условиям, усилив ответственность государства и степень участия общества в политике. Необходимо внести изменения в законодательство, введя ответственность за управление чиновниками крупными госкорпорациями, а также любое их аффилированное участие. Общество ожидает от государства создание государственно - правовых рамок для социальной защищенности жизни. Руководство страны осознает тот факт, что экономические реформы не

осуществимы в современных политических реалиях без проведения политического реформирования. Необходимо создание реально, а не номинально функционирующей системы политической конкуренции, усиление роли парламента, выборности губернаторов и проведение судебной реформа. Президент Д. Медведев провозгласил путь на комплексное преобразование современной политической системы: возвращение прямых выборов губернаторов, упрощение процедуры регистрации политических партий, отмена регистрации по подписям на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и региональные парламента, изменение принципов формирования Парламента, сокращение количества подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидата в Президенты РФ, увеличение представительства партий в избирательных комиссиях. В перспективе было бы целесообразным внести изменения в ФЗ «Об общих принципах организации органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ», предусматривающие порядок избрания глав субъектов РФ и перейти на всенародное избрание глав субъектов. Однако слишком торопиться с проведением этой реформой было бы излишним, так с учетом недавних центробежных тенденций, необходимо время, для того, чтобы сепаратистские тенденции в национальных республиках окончательно изжили себя, и укрепилось единство политико-правового пространства России.

Для политической системы Германии во все периоды ее функционирования отличительной чертой являлась значительная роль политических партий, оказываемая ими на развитие политического процесса. Все политические партии Германии после объединения страны сумели решить свои организационные проблемы, однако они оказались разделены на восточное и западное крыло, на партии первого и второго сорта. Это было связано с тем, что организации всех партий в старых землях, оказывая организационную помощь новым землям и, как результат, стали влиять на партийную политику на местах. Нельзя так же не учитывать тот факт, что в современной Германии формируются новые политические партии,

некоторые из них довольно структурированные, с хорошо разработанной политической идеологией и поддержкой населения, способные при необходимости оказывать сильное противостояние Федеральному Правительству. К таким партиям можно отнести партию «Союз 90- Зеленые», которая возникла на рубеже 60-70 х. годов 20 века из левого студенческого движения, хиппи-пацифистов, экологов и прочих левых и ультралевых движений. Партии данного типа, названные в политической науке партиями «нового типа»¹, отличаются от традиционных партий своей менее формализованной и более гибкой организационной структурой, характером внутрипартийных отношений. Они строятся на базе постмодернизских ценностей, программные установки никак не ограничиваются проблемами окружающей среды, включают также социалистические, консервативные ценности, требования децентрализации политических решений и развитие самоуправления и политического участия граждан; недопущение экономического роста за счет разрушения окружающей среды. В целом можно охарактеризовать политическую систему объединенной Германии как стабильную, сильную демократическую систему. Однако перед страной в условиях глобализации стоит целый ряд проблем, которые ей предстоит решить. Остро стоящей проблемой остается проблема иностранцев, проживающих на территории ФРГ. Страна, с ее слишком либеральной политикой и гуманным законодательством принимает больше иностранных граждан, чем все остальные страны Европейского Союза. Все это ведет к сепаратистским настроениям среди молодежи, что придает вес и силу праворадикальным идеям и организациям. Так можно констатировать появление неонацистского объединения, зарегистрированного как партия и делающего ставку на внепарламентские акции – Национальная партия Германии.

Можно сделать вывод, что развитие политической системы в современном обществе, ускорение темпов общественных процессов предопределяет необходимость появления новых инструментов управления, позволяющих эффективно регулировать динамичность социальной

¹ Пугачев В. П. Политология: Справочник студента. М. ООО «Издательство АСТ», 2001 г. стр. 67

реальности и поэтому государству необходимо изменение парадигмы развития. Глобализация, относительно ослабляя государства в экономическом плане, одновременно способствует подъему национального самосознания. Так было бы неправомерно игнорировать тот факт, что сохраняется объективная потребность сохранения национального государства как центра консолидации и развития национальной культуры, присущих ему самобытных политико-правовых черт и поддержания национальной идентичности. Развитие политических систем в Российской Федерации и Федеративной Республике Германия имеет схожие и отличительные черты. К схожим можно отнести: необходимость коррекции политического управления в условиях глобализации, усилении роли государства как гаранта проведения демократического вектора развития страны, усиление воли народа при политическом управлении, необходимости развития гражданского общества, проведение целенаправленных мер по искоренении сепаратистских настроений. Отличительной особенностью российской политической системы является отсутствие конкуренции политических партий и сильной организованной оппозиции, наличие правовых коллизий и пробелов в законодательстве Российской Федерации, регламентирующем политическую сферу, высокий уровень коррупции в органах власти.

□□□□

Адилханова К. М.¹

**ЮРИДИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА:
СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ.**

Российская Федерация в статье 1 Конституции 1993 года была провозглашена правовым государством. В числе основных признаков правового государства теория государства и права называет принцип верховенства закона, что по сути дела означает новый, более высокий уровень законности в государстве. В таких условиях принципиальным становится, в первую очередь, обеспечение соблюдения законности органами государства при осуществлении возложенных на них функций.

В этой связи актуальными представляются вопросы о видах юридической деятельности органов государственной власти как основного механизма обеспечения соблюдения законности в государстве. Рассмотрим данный вопрос на примере сравнительного анализа деятельности таможенных органов Таможенного союза и таможенных органов РФ.

1 Адильханова Каринэ Мухтарпашаевна – аспирант Юридического факультета Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В статье приводится сравнительный анализ видов юридической деятельности, осуществляемой как таможенными органами Таможенного союза (нормотворческая, правоохранительная, административная, статистическая, международная, информационная) так и таможенными органами Российской Федерации (финансовая, юрисдикционная, разрешительная, консультационная, договорная, научно-исследовательская, образовательная).

Ключевые слова: Юридическая деятельность; таможенные органы Российской Федерации; Таможенный союз; Таможенный кодекс; нормотворчество; правоохранительная, статистическая, международная, финансовая, договорная, консультационная деятельность,

Adilhanova K.M. The legal activity of the customs bodies of the Russian Federation in the conditions of functioning of the Customs Union: comparative legal analysis.

The article contains a comparative analysis of the types of legal activity as the customs authorities of the Customs Union (standard-setting, law enforcement, administrative, statistical, international, informational) and the customs authorities of the Russian Federation (financial, jurisdictional, licensing, consulting, contract, scientific-research, educational).

Keywords: Legal activities; customs authorities of the Russian Federation; Customs Union; the Customs code; rule-making, law-enforcement, the statistical, international, financial, contractual, consulting activities.

Одной из отличительных особенностей деятельности таможенных органов является её многогранность, что обусловливается разнообразием функций, возложенных на таможенные органы.

Если говорить о положениях законодательства Таможенного союза, в качестве основного источника, определяющего направления деятельности таможенных органов Таможенного союза, выступает Таможенный кодекс Таможенного союза (далее - ТК ТС), в Российской Федерации - Федеральный закон Российской Федерации от 24.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон).

Комплексный анализ правовых норм вышеуказанных законодательных актов помогает подразделить юридическую деятельность таможенных органов ТС и РФ на следующие виды:

1) Осуществляемые как таможенными органами ТС, так и таможенными органами стран-участниц Таможенного союза:

-а) нормотворческая (заключается в издании нормативных правовых актов в области таможенного дела в обозначенной сфере правового регулирования).

Согласно ст.3 ТК ТС Таможенное законодательство таможенного союза состоит из Таможенного кодекса ТС, международных договоров государств - членов таможенного союза и решений Комиссии таможенного союза, регулирующих таможенные правоотношения в таможенном союзе.

В соответствии со ст.4 Федерального закона, отношения в области таможенного дела в Российской Федерации регулируются таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о таможенном деле. Законодательство Российской Федерации о таможенном деле состоит из указанного Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним иных федеральных законов. Кроме того, правовые отношения в области таможенного дела в РФ могут регулироваться также указами Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ в области таможенного дела и нормативными правовыми актами органов исполнительной власти по

предмету регулирования указанного Федерального закона только в прямо предусмотренных случаях.

То есть, теоретически нормотворчество таможенных органов государств-членов ТС, в том числе и РФ, предполагалось свести к минимуму за счет союзной нормативно-правовой базы регулирования. Однако на практике сложилась ситуация, когда союзные нормы носят некий декларативный характер, устанавливая общие принципы и тенденции в области таможенного дела, а страны-участницы во исполнение указанных актов вынуждены разрабатывать целый комплекс нормативных актов во исполнение изданных на уровне ТС. Как не раз уже отмечалось в теоретических исследованиях, одной из отличительных черт таможенного законодательства РФ является его «нагромождённость», что, безусловно, усложняет его толкование, и, как следствие, - применение. Создание ТС только усложнило осуществление нормотворческой деятельности таможенных органов РФ.

б) правоохранительная (осуществление дознания и производство неотложных следственных действий; проведение производства по делам о нарушениях таможенных правил;) предусмотрена как статьей 6 ТК ТС, так и ст. 12 Федерального закона. В настоящее время сотрудники правоохранительных подразделений таможни уже проходят стажировку в таможенных органах республики Беларусь, актуальность правоохранительной деятельности в рамках существования ТС приобретает особую актуальность, учитывая тенденцию транснационализации преступной деятельности в целом.

в) деятельность административная (её еще называют контрольной). Выражается в производстве таможенных операций, связанных с помещением товаров и транспортных средств под таможенную процедуру, и таможенного контроля; обеспечении исполнения ограничений и запретов, предусмотренных законодательством ТС и РФ о государственном регулировании в области внешнеторговой деятельности;

г) статистическая (таможенные органы осуществляют функции по ведению таможенной статистики внешней торговли товарами), предусмотренная ст. 6 ТК ТС и ст. 12 Федерального закона.

д) международная (выполнение международных обязательств ТС, касающихся таможенного дела, сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела)- ст. 6 ТК ТС и ст. 12 Федерального закона.

е) информационная (информирование о таможенном законодательстве ТС путем опубликования актов таможенного законодательства таможенного союза в официальных и иных печатных изданиях)- глава 2 ТК ТС и глава 4 Федерального закона;

2) Осуществляемые таможенными органами стран-участниц Таможенного союза:

а) финансовая, проявляющаяся в двух аспектах:

- фискальном (заключается в осуществлении таможенными органами функции взимания таможенных платежей);

- бюджетном (выражается в участии таможенных органов в отношениях по распределению и использованию финансовых средств государства).

В статье 6 ТК ТС взимание таможенных платежей, а также специальных, антидемпинговых и компенсационных пошлин указано в числе основных задач, решение которых возложено на таможенные органы, аналогичная норма содержится и в ст. 12 Федерального закона.

Говоря о бюджетном аспекте необходимо отметить, что в последние годы доля доходов в бюджет России от таможенных платежей, внесённых таможенными органами, превышает 40% бюджета. Задача по осуществлению бюджетной деятельности перед таможенными органами ТС не стоит и, следовательно не осуществляется, ввиду отсутствия единого союзного бюджета.

б) юрисдикционная деятельность (участие в рассмотрении заявлений и жалоб в судах, применение мер административного принуждения);

в) разрешительная (ведение реестров лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, и таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности);

г) консультационная (консультация заинтересованных лиц по вопросам, касающимся таможенного законодательства таможенного союза, и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов);

д) договорная (заключение государственных контрактов на размещение заказов на выполнение работ, поставку товаров и оказание услуг для удовлетворения нужд таможенных органов РФ и проведение конкурсов).

е) научно-исследовательская (проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в области таможенного дела);

ж) образовательная (повышение квалификации и стажировки; организация профессиональной переподготовки и подготовки сотрудников таможенных органов) осуществляются таможенными органами стран-участниц Таможенного союза, хотя не исключается возможность создания в будущем общесоюзных образовательных и научно-исследовательских центров, например.

Подводя итог вышесказанному, полагаем, что к основным видам юридической деятельности таможенных органов как органов государственной власти можно отнести нормотворческую, финансовую, административную, разрешительную, информационную, правоохранительную, статистическую, международную, договорную.

При этом, все перечисленные виды нашли законодательное закрепление как в нормах ТК ТС, так и в нормах Федерального закона. Однако, часть видов юридической деятельности, такие как, финансовая, юрисдикционная, разрешительная, консультационная, договорная, научно-исследовательская и образовательная, наряду с их закреплением в ТК ТС, в настоящее время на практике в силу специфики деятельности и отсутствия необходимых единых союзных органов, осуществляется таможенными органами стран-участниц Таможенного союза.



Духновская З.А.¹

**ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ**

Основу взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов федерации в России и федеративных государствах Европы закладывают нормы конституций и законов, закрепляющие распределение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов. Сравнительно-правовое исследование законодательства европейских федеративных государств показывает, что общим для них принципом распределения предметов ведения и полномочий является принцип субсидиарности. В соответствии с ним предполагается передача государственно-властных полномочий на тот уровень, на котором они будут выполняться с максимальной эффективностью. Это означает наделение субъектов федерации максимально возможными полномочиями. Таким образом, федерация выполняет только те функции и задачи, которые выходят за рамки возможностей субъектов. Наиболее полно данный принцип закреплен в ст.ст. 3, 42 и 43 Конституции Швейцарии: кантоны осуществляют

¹Духновская Зоя Анатольевна - аспирант кафедры государственного регулирования экономики и финансов МИГСУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В статье рассмотрены проблемы разграничения полномочий между органами исполнительной власти в федеративном государстве. Исследован принцип субсидиарности, выявлены основные формы взаимодействия между органами исполнительной власти в федеративных государствах Европы.

Ключевые слова: федеративное государство, исполнительная власть, субсидиарность, разграничение полномочий

Duhnovskaja Z.A. Problems of interaction of bodies of federal enforcement authorities and enforcement authorities of subjects of federation in Russia and abroad

In article problems of differentiation of powers between enforcement authorities in a federative state are considered. The principle a subsidiarity is investigated, the basic forms of interaction between enforcement authorities in federative states of Europe are revealed.

Key words: federative state, executive power, differentiation of powers.

все полномочия, которые не переданы Конфедерации, а Конфедерация – только полномочия, закрепленные за ней Конституцией. При этом, уровням публичной власти предметы ведения разделены на 4 группы: а) исключительная компетенция Конфедерации; б) предметы, по которым Конфедерация осуществляет законодательное регулирование, а на кантоны возлагается обязанность по реализации федеральных законов; в) предметы ведения, по которым законодательное регулирование осуществляется Конфедерацией и кантонами совместно; г) исключительная компетенция кантонов¹.

Основной закон ФРГ по смыслу ст.ст. 30 и 80 также устанавливает, что осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач осуществляется землями, если иное не установлено законом. При этом, разделение сфер компетенции между Федерацией и землями является основой как ст. 83, так и других положений главы VII Основного закона ФРГ, образующих, по общепринятому мнению, запрет так называемого «смешанного управления», в соответствии с которым принципиально недопустимы «полномочия земель по совместному планированию, управлению и вынесению решений любого типа, если только конституцией не предусмотрена передача Федерации соответствующей компетенции»². При более детальном рассмотрении выясняется, однако, что данный запрет не выдерживается самим Основным законом, например: при управлении по поручению Федерации, которое характеризуется значительными полномочиями Федерации по воздействию на органы исполнительной власти земель; при организации структуры финансового управления, согласно ст. 108 Основного закона ФРГ, а также при исполнении общих задач в соответствии со ст.ст. 91a и 91b Основного закона ФРГ³.

¹ Конституция Швейцарской Конфедерации 1999 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Сост. проф. В.В.Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

² См.: Trute H. Das Bonner Grundgesetz. / Hrsg. H. v.Mangoldt, C. Starck. Bd. III. 4. Aufl. 2000. Art. 83. Rn. 28 ff.

³ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В.Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

Наконец, за запретом «смешанного управления» стоит задача определения конституционно-правовых рамок взаимного влияния в федеративном государстве. Федеральная исполнительная власть едва ли согласовалась бы с основными принципами федерализма. Существует «принцип осуществления компетенции Федерацией и землями под свою ответственность», то есть исполнение задач при помощи своего персонала, своих материальных средств и своей собственной организации. Случаи несоблюдения этого принципа должны быть урегулированы в Основном законе и не могут происходить «окольными путями», что призван предотвратить запрет на «смешанное управление».

Трудности возникают, прежде всего, при разграничении неформальной кооперации и координации между Федерацией и землями, с одной стороны, и институционально укрепленного, но конституционно сомнительного «смешанного управления» — с другой¹. Все единодушны в том, что федеративные системы ориентированы на более или менее интенсивную и более или менее формализованную кооперацию для эффективного решения задач. Вышесказанное верно именно в отношении несоответствия между сферой управления, характером задач и целью обеспечения одинаковых условий жизни, вечно вступающей в противоречие с другой стороной разделения компетенций в федеративном государстве, характеризуемой многообразием, децентрализацией, конкуренцией и инновациями. Сотрудничество между землями и Федерацией в Германии может быть самого разного рода, начиная от разовых соглашений, заключения договоров, использования организаций, принадлежащих носителям другой компетенции, заканчивая созданием общих учреждений различного организационного характера. С конституционно-правовой точки зрения, речь идет о том, что полномочие принятия окончательного решения и ответственность за него соответствуют конституционно закрепленному распределению компетенции². Однако нормы, воспринимающие решения

¹ Oeter S. Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. Tübingen, 1998. S. 266.

² См.: Hermes G. Grundgesetz-Kommentar / Hrsg. H. Dreier. Bd. III. Tübingen, 2000. Art. 83. Rn. 52.

Конференций министров культуры без проверки их содержания, с этой точки зрения являются проблематичными.

Исследование норм Основного закона ФРГ позволяет сформировать 4 группы полномочий органов исполнительной власти федерации и земель:

а) полномочия органов исполнительной власти земель по исполнению законодательства земель;

б) исполнение органами исполнительной власти земель федеральных законов под надзором органов власти федерации;

в) исполнение органами исполнительной власти земель федеральных законов в силу прямого поручения федерации;

г) исполнение федеральными органами исполнительной власти федеральных законов. При этом, в соответствии со ст. 83 Основного закона земли исполняют федеральные законы как свои собственные, если Основной закон не устанавливает иного¹.

Близкие по смыслу положения содержатся и в Конституции Австрии (ст.ст. 10-12, 14, 14а, 15, 102-104)².

Напротив, в соответствии с ч. 2 ст. 35 и ст. 39 Конституции Бельгии, субъекты федерации (сообщества и регионы) обладают только компетенцией, которая им специально передана Конституцией и органическим законодательством. Кроме того в ст.ст. 127-130 и 135 Конституции Бельгии содержится исчерпывающий перечень полномочий сообществ и регионов, а также сферы, зарезервированные за федерацией³.

В Российской Федерации в силу особенностей изложения ст.ст. 71-73 и 77 Конституции РФ с достоверностью установить разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации возможно

¹ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В.В.Маклаков. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2003.

² Федеральный конституционный закон Австрии от 10 ноября 1920 г. «Конституция Австрийской республики» // Конституции государств Европы. / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001.

³ Конституция Королевства Бельгии 1831 г. (консолидированный текст 1994 г.) // Конституции государств Европы. В 3 т. / Под общ. ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. Т. 1. С. 341-380.

только путем исследования положений ст.ст. 26.1-26.3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и иных федеральных законов, принятых как по предметам исключительного ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения. Однако полномочия органов исполнительной власти также можно с известной долей условности разделить на группы, аналогичные группам полномочий органов исполнительной власти в Австрии и Германии.

Анализ конституций и законодательства Австрии и Германии позволяет следующим образом сгруппировать полномочия федеральных органов исполнительной власти на органы исполнительной власти субъектов федерации: а) издание общих административных инструкций, основной функцией которых является обеспечение единообразного исполнения федеральных законов; б) надзор за законностью исполнения федеральных законов при ограниченных средствах надзора; в) предоставление полномочий давать конкретные указания по выполнению федеральных законов в особых случаях высшим органам управления земли. При этом, если полномочие осуществляется органами исполнительной власти земли по поручению федерации, то указанные формы взаимодействия дополняются также воздействием Федерации на кадровые вопросы, а также надзором не только за законностью исполнения полномочий, но и за целесообразностью действий органов исполнительной власти субъектов федерации.

Особенностью взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации является включение в данный процесс Президента РФ как главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» принимает непосредственное участие в заключении договоров о разграничении

полномочий и предметов ведения органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов федерации, контролирует конституционность и законность нормативных актов органов исполнительной власти субъектов федерации и приостанавливает действие дефектных актов. Наконец, высшее должностное лицо субъекта федерации несет ответственность в случае утраты доверия им Президента РФ.

Взаимосвязи внутри системы исполнительной власти Российской Федерации имеют несколько меньшее значение. Правительство РФ: а) осуществляет контроль за деятельностью органов исполнительной власти субъектов федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; б) обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов федерации; в) разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации; утверждает соглашения между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации о передаче осуществления части полномочий.

В Бельгии формой взаимодействия между органами исполнительной власти федерации и субъектов являются межминистерские конференции, которые были учреждены с целью осуществления сотрудничества (выработки единой политики в определенных сферах, а также подготовки договоров о сотрудничестве) и разрешения конфликтов между органами исполнительной власти различных уровней путем переговоров. Если межминистерская конференция не смогла разрешить конфликтную ситуацию, то в течение 60 дней с момента получения сообщения Совета Министров об имеющихся возражениях, приостановленные действия Правительства региона или сообщества подлежат прекращению по указу главы государства. При этом, административный департамент Государственного Совета должен в течение шести месяцев дать оценку действительности королевского указа.

В Швейцарии взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти кантонов имеют характер консультаций, обеспечивающих участие кантонов в принятии решений на федеральном уровне.

□□□□

Манченко П.А.¹

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРИНЦИПА ТРАНСПАРЕНТНОСТИ
(ОТКРЫТОСТИ) В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ**

Конституционное развитие Российской Федерации, также как и конституционное развитие иных постсоциалистических государств Центральной и Восточной Европы происходит весьма динамично.

Однако, ни в законодательстве Российской Федерации, ни в законодательстве государств Центральной и Восточной Европы данный принцип не получил закрепления в едином нормативном правовом акте. Исключением является Закон Республики Молдова Nr. 239 от 13 ноября 2008 г. (в ред. от 1 октября 2010 г.) «О прозрачности процесса принятия решений»². Данный закон, единственный в государствах Центральной и Восточной Европы дает легальное определение прозрачности

¹ *Манченко Павел Анатольевич* - аспирант кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы МИГСУ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В статье рассматриваются способы нормативного закрепления принципа прозрачности (открытости) в законодательстве Российской Федерации и государств Центральной и Восточной Европы.

Ключевые слова: местное самоуправление, коммунальная политика, муниципальные органы власти, муниципальные органы власти, федеративное государство

Manchenko P. A Problems of legal fastening of a principle transparency (opennesses) in the legislation of the Russian Federation and the states Central and the Eastern Europe.

In article ways of standard fastening of a principle transparency (opennesses) in the legislation of the Russian Federation and the states Central and the Eastern Europe are considered.

Keywords: transparency, the constitutional principles, activity of state structures.

² Закон Республики Молдова Nr. 239 от 13 ноября 2008 г. (в ред. от 1 октября 2010 г.) «О прозрачности процесса принятия решений» // Monitorul Oficial. 2008. Nr. 215-217. Ст. 798.

(транспарентности), определяя ее в ст. 2 как осуществляемое в целях открытого и точного информирования предоставление органами публичной власти, подпадающими под действие настоящего закона, всех сведений об их деятельности и консультирование с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами в процессе разработки и принятия решений.

Данный закон устанавливает правила, применяемые для обеспечения транспарентности процесса принятия решений в рамках центральных и местных органов публичного управления, иных органов публичной власти, и регулирует отношения этих органов с гражданами, созданными в соответствии с законом объединениями, иными заинтересованными сторонами в плане участия таковых в процессе принятия решений (ст. 1). Его действие в соответствии со ст. 3 Закона Республики Молдова «О прозрачности процесса принятия решений» распространяется на все правоотношения, устанавливаемые в рамках процесса принятия решений между гражданами и общественными объединениями, иными заинтересованными сторонами, с одной стороны, и органами публичной власти – с другой¹.

в Законе Республики Молдова «О прозрачности процесса принятия решений» осуществляется комплексное регулирование всех форм и способов реализации принципа прозрачности (транспарентности) в деятельности законодательных и исполнительных органов государственной власти, представительных и исполнительных органов местного самоуправления. Он направлен на обеспечение всестороннего информирования о процессе принятия решений в рамках органов публичной власти; обеспечение непосредственного участия граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных заинтересованных сторон в процессе принятия решений; повышение эффективности процесса принятия решений в рамках органов публичной власти; повышение уровня ответственности органов публичной власти перед гражданами и обществом;

¹ Закон Республики Молдова № 239 от 13 ноября 2008 г. (в ред. от 1 октября 2010 г.) «О прозрачности процесса принятия решений» // Monitorul Oficial. 2008. № 215-217. Ст. 798.

стимулирование активного участия граждан, созданных в соответствии с законом объединений, иных заинтересованных сторон в процессе принятия решений; обеспечение прозрачности деятельности органов публичной власти¹.

Однако общим правилом является правовое закрепление конституционно-правового принципа прозрачности в системе нормативных правовых актов, складывающейся на трех уровнях.

Общим правилом является правовое закрепление конституционно-правового принципа прозрачности в системе нормативных правовых актов, складывающейся на трех уровнях.

Первый уровень составляют нормы Конституции Российской Федерации и конституций государств Центральной и Восточной Европы, закрепляющих прозрачность как принцип деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также право граждан участвовать в осуществлении публичной власти и право на получение информации, в том числе о деятельности органов публичной власти. Второй уровень составляют законодательные акты, закрепляющие статус органов публичной власти и процедуры их деятельности, в том числе:

а) законы и регламенты парламентов, закрепляющие правовое положение и процедуры деятельности парламентов как высших законодательных и представительных органов, а также формы взаимодействия парламентов с институтами гражданского общества;

б) законодательство, закрепляющее статус и полномочия высших органов исполнительной власти, а также процедуры их деятельности, в том числе, процедуры оказания публичных услуг, осуществления государственных функций, порядок заключения договоров поставки товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд, бюджетные процедуры;

в) законодательство, закрепляющее конституционно-правовой статус судебных органов, принципы функционирования судебной власти, а также процесс ее осуществления;

¹ Закон Республики Молдова № 239 от 13 ноября 2008 г. (в ред. от 1 октября 2010 г.) «О прозрачности процесса принятия решений» // Monitorul Oficial. 2008. № 215-217. Ст. 798.

г) муниципальное законодательство, закрепляющее статус органов местного самоуправления и возможности реализации принципа транспарентности в их деятельности.

Третий уровень правового регулирования составляет законодательство, закрепляющее порядок осуществления права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, применения информационных технологий, обеспечения защиты информации, в том числе:

Третий уровень правового регулирования составляет законодательство, закрепляющее порядок осуществления права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, применения информационных технологий, обеспечения защиты информации.

Информационное законодательство также закрепляет понятие и виды информации. При этом, как правило, к общедоступной информации, доступ к которой, распространение и (или) предоставление которой не ограничены, относится информация о деятельности государственных органов; об их правовом статусе. На законодательном уровне также закрепляются обязанность государственных органов распространять и (или) предоставлять в информационных сетях общедоступную информацию о нормативных правовых актах, в том числе технических нормативных правовых актах, принятых данным государственным органом, и иную информацию в соответствии с законодательством конкретного государства.

Таким образом, в информационном законодательстве закрепляется порядок реализации «информационной составляющей» принципа транспарентности. К информационному законодательству относятся:

- Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации»¹

¹ Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации» // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь. <http://www.pravo.by>.

- Закон Республики Болгария от 5 июля 2000 г. (в ред. от 20 мая 2011 г.) «О доступе к публичной информации»¹. При этом, закон специально устанавливает обязанность органов публичной власти публиковать информацию о своей деятельности, а также иную сообщать информацию, собранную ими или ставшую им известной при осуществлении своей деятельности, если такая информация может предотвратить угрозу жизни, здоровью и безопасности граждан или их имущества, представляет общественный интерес или предусмотрена законом;

- Закон Литовской Республики от 2 июля 1996 г. № I-1418 (в ред. от 20 декабря 2011 г. № XI-1820) «О предоставлении информации общественности»²;

- Закон Республики Молдова №. 982 от 5 мая 2000 г. «О доступе к информации», в отличие от аналогичных нормативных актов в других государствах Центральной и Восточной Европы закрепляет дополнительные цели информационного законодательства – не только создание общей нормативной базы, регулирующей доступ к официальной информации, но и повышение эффективности информирования населения и контроля гражданами деятельности органов публичной власти, публичных учреждений, а также стимулирование формирования мнений и активного участия населения в принятии решений в духе демократии (ст. 2)³;

- Закон Польской Республики от 6 сентября 2001 г. (в ред. 2011 г.) «О доступе к публичной информации», кроме доступа к публичной информации, в том числе информации, собираемой и обрабатываемой органами публичной власти, имеющей общественное значение, а также к государственным документам, закрепляет право граждан на доступ к

¹ Закон Республики Болгария от 5 июля 2000 г. (в ред. от 20 мая 2011 г.) «О доступе к публичной информации» / Закон за достъп до обществена информация от 7 Юли 2000 г. (изм. 20 май 2011) // ДВ. 2000. бр.55.

² Закон Литовской Республики от 2 июля 1996 г. № I-1418 (в ред. от 20 декабря 2011 г. № XI-1820) «О предоставлении информации общественности» / Law on the Provision of Information to the Public on 2 July 1996 No I-1418 (As amended on 20 December 2011 No XI-1820) // Интернет-сайт Сейма Литовской Республики. <http://www3.lrs.lt>.

³ Закон Республики Молдова №. 982 от 5 мая 2000 г. «О доступе к информации» // Monitorul Oficial . 2000 . №. 88-90 . Ст. 664 .

заседаниям коллегиальных государственных органов, которые формируются выборным путем (ст. 3)¹;

- Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 6 апреля 2011 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» регулирует отношения, возникающие при осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, применении информационных технологий, обеспечении защиты информации². Вместе с тем, в Российской Федерации действуют также специальные законы – федеральные законы от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 11 июля 2011 г.) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"³ и от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ (в ред. от 18 июля 2011 г.) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации"⁴, которые составляют уже некий субинститут в структуре конституционного законодательства Российской Федерации;

- Закон Словацкой Республики № 211/2000 Z.z. от 17 Мая 2000 г. «О свободном доступе к информации»⁵;

- в Украине сложилась система законодательства, закрепляющего порядок реализации конституционных права граждан в области информации. Закон Украины от 2 октября 1992 г. N 2657-XII «Об информации» регулирует отношения по созданию, сбору, получению,

¹ Закон Польской Республики от 6 сентября 2001 г. (в ред. 2011 г.) «О доступе к публичной информации» / Ustawa z dnia 6 września 2001 r. (z zmian. 2011 r.) o dostępie do informacji publicznej // Dziennik Ustaw. 2001. nr 112. poz. 1198.

² Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 6 апреля 2011 г.) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

³ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 11 июля 2011 г.) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

⁴ Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ (в ред. от 18 июля 2011 г.) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

⁵ Закон Словацкой Республики № 211/2000 Z.z. от 17 Мая 2000 г. «О свободном доступе к информации» / Zákon č. 211/2000 Z.z. zo 17. mája 2000 o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) // Zbierka zákonov. Č. 211/2000. Strana 2790.

хранению, использованию, распространению, охране, защите информации¹. Закон Украины от 13 января 2011 года № 2939–VI «О доступе к публичной информации», также, как и законодательство Республики Молдова и законодательство Российской Федерации закрепляет цели правового регулирования публичной информации - обеспечение прозрачности и открытости субъектов властных полномочий и создание механизмов реализации права каждого на доступ к публичной информации (ст. 2)²;

- Закон Республики Хорватия № 01-081-03-3491/2 от 21 октября 2003 г. «О доступе к информации»³;

- Закон Эстонской Республики от 15 ноября 2000 г. (а ред. от 22 марта 2011 г.) «О доступе к публичной информации» также закрепляет в качестве целей правового регулирования возможность доступа к информации, предназначенной для общественного пользования, на основе принципов демократического и социального правового государства и открытого общества, а также создание возможностей для общественности контролировать выполнение публичных обязанностей⁴.

Информационное законодательство конкретизирует способы реализации принципа транспарентности применительно к взаимодействию граждан и институтов гражданского общества, с одной стороны, и органов государственной власти и органов местного самоуправления – с другой, в сфере обмена информацией. Поэтому при реализации конституционно-правового принципа транспарентности в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления оно должно выполнять служебную роль.

¹ Закон Украины от 2 октября 1992 г. N 2657-XII (в ред. от 2 декабря 2011 г.) «Об информации» / Закон України від 2 жовтня 1992 р. N 2657-XII «Про інформацію» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 48, ст.650.

² Закон Украины от 13 января 2011 года № 2939-VI «О доступе к публичной информации» / Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» // Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314.

³ Закон Республики Хорватия 01-081-03-3491/2 от 21 октября 2003 г. «О доступе к информации» / Zakon o pravu na pristup informacijama. Broj: 01-081-03-3491/2 od 21. listopada 2003. // Интернет-сайт Правительства Республики Хорватия. www.vlada.hr.

⁴ Закон Эстонской Республики от 15 ноября 2000 г. (а ред. от 22 марта 2011 г.) «О доступе к публичной информации» / Public Information Act on November 15, 2000 (as amended on March 22, 2011) // RT I, 22.03.2011, 1.



Трухин А. С.¹

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ КУВЕЙТА ПО ПРАВОВОМУ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ СОВРЕМЕННЫМ ВЫЗОВАМ И УГРОЗАМ

Государство Кувейт (الدولة الكويت) придает серьезное значение борьбе с современными вызовами и угрозами. Руководство Кувейта считает, что на данном этапе развития терроризм, экстремизм, наёмничество, наркоугроза, пиратство, киберпреступность во всех формах своего проявления превратились в чрезвычайно опасную по своим масштабам и непредсказуемым последствиям проблему. Эти явления все больше угрожают не только внутренней безопасности Кувейта, но и безопасности стран всего региона, влекут за собой огромные политические, экономические и моральные потери. Кувейтские власти исходят из понимания, что чрезвычайное значение приобретает задача координации международных усилий в борьбе с терроризмом и другими современными угрозами. Кувейт активно выступает за консолидацию усилий всех государств региона Персидского залива и мирового сообщества, является участником наиболее важных международных конвенций универсального и регионального характера, которые на основе четких критериев устанавливают в качестве предмета своего правового регулирования взаимное сотрудничество

1 *Трухин Александр Сергеевич* - аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

В статье автор кратко анализирует нормативные правовые акты национального, регионального и международного характера, регламентирующие вопросы противодействия современным вызовам и угрозам.

Ключевые слова: Кувейт; ССАГПЗ; безопасность; терроризм; экстремизм; наркоугроза.

Truhin A.S. Features of Kuwait policy for legal counteraction of modern challenges and threats

Author briefly analyses national, regional and international normative legal documents, which regulate actions against new challenges and threats problems.

Keywords: Kuwait; GCC countries; security; terrorism; extremism; drugs threat.

государств в борьбе с международным терроризмом и современными угрозами.

В Кувейте террористическая деятельность никогда не была распространена. На протяжении всего периода развития страны, начиная с момента обретения независимости в 1961 года, только в середине 80-х годов прошлого века были зарегистрированы отдельные террористические акты. Их совершали представители шиитской общины Кувейта, которых провоцировали и оказывали им финансовую поддержку специальные службы Ирана, применявшие на практике доктрину «экспорта исламской революции».

В целом, обстановку в Кувейте можно охарактеризовать как спокойную. Правовая и судебная система в эмирате работают эффективно. Кувейтские власти полностью контролируют ситуацию в стране, проводят социально ориентированную сбалансированную внутреннюю политику. Благодаря эффективной работе правоохранительных органов, стабильной политической и социальной ситуации уровень террористической угрозы в Кувейте оценивается как минимальный, несмотря на сложную обстановку в регионе Персидского залива. Уровень преступности низкий. Силы правопорядка в полной мере контролируют ситуацию в стране. Осуществляются все необходимые меры по обеспечению законности и внутренней безопасности.

Несмотря на огромное значение, которое кувейтские власти придают обеспечению внутренней безопасности, каких-либо специальных законодательных актов, регулирующих деятельность правоохранительных органов в области противодействия терроризму, сепаратизму, экстремизму, наёмничеству, пиратству, киберпреступности и обеспечению информационной безопасности, не принято.

Базовыми документами, регулирующими правовые отношения и деятельность компетентных органов Кувейта, являются Конституция страны (1963 г.), Уголовный и Уголовно-процессуальный Кодексы (1960 г.) и дополнения к ним в виде Закона № 31 (1970 г.), а также Закон № 74 «О борьбе с наркотиками, их употреблением и торговлей» (1983 г.).

Деятельность правоохранительных органов в Кувейте осуществляется в соответствии со специальным Законом № 23 «О статусе и регламенте полиции» (1968 г.).

При этом правоохранительные органы эмирата активно используют соглашения, которые Кувейт заключил на международном и региональном уровне. Международные соглашения и взятые по ним обязательства имеют приоритет над национальным законодательством и гармонично дополняют его. Следует отметить, что существенное значение и положительное влияние на ситуацию оказывает государственная политика поощрения умеренного ислама, проводимая властями эмирата, базирующаяся на жестких нормах шариата, осуждающих любые преступления против личности и государства.

Необходимо отметить, что особое внимание в уголовном законодательстве Кувейта, обозначенном выше, уделено преступлениям против безопасности государства¹. Такие преступления относятся к наиболее тяжким и подлежат строгому наказанию вплоть до применения смертной казни. Смертная казнь предусматривается в качестве обязательного наказания за преступления против государства, включая покушение на жизнь, безопасность или свободу Эмира либо наследного принца, попытку насильственного свержения правительства, за умышленное убийство и отравление. (Среди других преступлений, за которые смертная казнь предусмотрена в качестве обязательного или альтернативного наказания, похищение людей при отягчающих обстоятельствах, изнасилование при определенных обстоятельствах, лжесвидетельство, приведшее к казни подсудимого и причинение смерти во время нападения).

В настоящее время Кувейтский институт судебных исследований ведет работу по подготовке отдельного закона о терроризме, в котором, по мнению кувейтян, будет учтен имеющийся богатый практический опыт не только кувейтской судебной системы, но и других стран.

Для борьбы с распространением наркотиков был принят закон № 74 «О борьбе с наркотиками, их употреблением и торговлей» (1983 г.). Данный

¹ Так, в Уголовный кодекс Кувейта Законом № 31 (1970 г.) внесены изменения, в части внесения специального раздела «Преступления в отношении внутренней государственной безопасности».

законодательный акт достаточно подробно регулирует вопросы производства, экспорта и транспортировки наркотиков (статьи 3-12); незаконного оборота наркотических веществ и препаратов (статьи 10-19) и их владения (статьи 15-22); производства, изготовления и хранения лекарственных препаратов, содержащих наркотические вещества (статьи 23-24) и прочее.

Кувейт принимает активное участие в международных антитеррористических конференциях с участием глав антитеррористических ведомств, силовых структур, органов финансового контроля, экспертов в области безопасности под эгидой международных организаций, включая Организацию Объединенных Наций (ООН), Лигу арабских государств (ЛАГ), Организация Исламская Конференция (ОИК), Интерпол.

Кувейт выступает за координацию международных усилий в борьбе с терроризмом, придавая особую значимость унификации норм международного и национального законодательств. Эмират является участником конвенций, заключенных под эгидой ООН: Конвенции о правонарушениях и некоторых других действиях, совершенных на воздушном транспорте (Токио, 1963 г.; присоединился в 1979 г.); Конвенции о борьбе с захватом заложников (Нью-Йорк, 1979 г.; присоединился в 1988 г.); Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства (Рим, 1988 г.; присоединился в 2003 г.); Конвенции о пресечении незаконных действий против безопасности стационарных платформ на континентальном шельфе (Рим, 1988г.; присоединился в 2003 г.); Конвенции по борьбе с финансированием терроризма (принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1999 г.; присоединился в 2001 г.) и другие.

Кувейт принимает активную работу в рамках ЛАГ. В 1998 г. главами Министерств внутренних дел арабских стран подписано Соглашение о борьбе с терроризмом, где содержатся основные понятия, касающиеся терроризма, а также меры для его предотвращения. Арабские государства обязались не организовывать, не финансировать и не осуществлять любые акты терроризма.

С этой целью в статье 5 указанного Соглашения определены обязательства по предотвращению использования террористами территории стран-участниц; усилению мер безопасности на границах и в различном транспорте во избежание проникновения преступников, а также в дипломатических представительствах иностранных государств и международных организаций на своей территории; проведению кампании в СМИ по разъяснению опасности терроризма и информированию населения о террористических группировках; обмену информацией в области безопасности; созданию и обновлению базы данных о террористах; экстрадиции в страны, где они находятся в розыске; оказанию помощи жертвам терроризма и свидетелям преступлений.

Кроме того, в рамках ОИК Кувейт участвует в Конвенции о борьбе с терроризмом (1999 г.). Конвенция, которая распространяет свое действие на ряд преступлений, закрепленных в международных соглашениях по борьбе с терроризмом, однако делает исключения для преступлений, которые не признаются террористическими актами по национальному законодательству, а также для «народной борьбы, включая вооруженную борьбу против иностранной оккупации, агрессии, колониализма, гегемонии, направленной на освобождение и самоопределение в соответствии с международным правом» (пункт «а» статьи 2). Как и в межарабском соглашении, под действие конвенции подпадают нападения на глав государств, наследных принцев, членов правительства, дипломатов, атаки на государственные учреждения и объекты иностранных государств, а также торговля оружием, взрывчаткой и другими веществами с целью совершения терактов (пункт «с» статьи 2).

Наиболее тесное сотрудничество в области борьбы с терроризмом, наркоугрозой, контроля за финансовыми средствами, киберпреступностью Кувейт осуществляет в рамках Совета Сотрудничества Арабских Государств Персидского Залива (ССАГПЗ). 4 мая 2004 г. члены ССАГПЗ подписали Соглашение о борьбе с терроризмом, которое стало первым подобным документом, заключенным между арабскими монархиями. В соответствии с положениями указанного Соглашения министерства внутренних дел членов ССАГПЗ обязались составить «черный» список террористических

организаций и физических лиц. Заключение этого соглашения стало важным шагом, позволило организовать эффективное сотрудничество и значительно ускорить обмен информацией между спецслужбами стран ССАГПЗ. В соответствии с соглашением в практику введены персональные гражданские идентификационные номера для всех граждан стран ССАГПЗ и иностранцев, проживающих на их территориях.

В то же время следует отметить, что хотя законодательная база в сфере борьбы с терроризмом в формате ССАГПЗ довольно хорошо проработана, правоприменительной практике мешают долгие согласования, а иногда и различия в подходах. Основная работа по противодействию терроризму сосредоточена на уровне национальных сил государственной безопасности стран-членов Совета сотрудничества.

Также необходимо отметить, что в декабре 2006 г. Кувейтом и НАТО подписано Соглашение по обеспечению безопасности, которое предполагает, прежде всего, обмен информацией по связанным с этой проблемой вопросам. При этом НАТО осуществляет помощь в подготовке специализированных кадров, в проведении стажировок офицеров сил безопасности, в проведении совместных семинаров, посвященных проблеме терроризма, обмену информацией, разведывательными данными между специализированными ведомствами с обеих сторон. Другим направлением сотрудничества является борьба с распространением оружия массового поражения. Члены НАТО и их партнеры из региона Залива способны прилагать, прежде всего, совместные политические усилия с тем, чтобы поставить преграду перед государствами, которые стремятся обладать подобным оружием и средствами его доставки. НАТО и государства-члены ССАГПЗ предполагают обсуждать эти проблемы на конференциях и семинарах с участием политических и военных делегаций на высоком уровне.

В качестве члена ССАГПЗ Кувейт участвует в Группе разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), а также в Группе разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке (МЕНАФАТФ), созданной в декабре 2004 г. со

штаб-квартирой на Бахрейне, имеющей статус Ассоциированного члена ФАТФ. Целями МЕНАФАТФ являются построение в регионе эффективной системы по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, реализация рекомендаций ФАТФ, исследование типологий и сотрудничество с международными организациями, занимающимися вопросами борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

Специфической чертой государственной антитеррористической политики Кувейта является тот факт, что контролем за финансовыми потоками религиозных благотворительных организаций занимается Министерский совет во главе с Министром по делам вакуфов и исламских дел Кувейта. Данное обстоятельство свидетельствует об осторожном подходе руководства эмирата к проблеме религиозной составляющей международного терроризма и весомости исламского фактора во внутренней политике.

Предпринятые Кувейтом меры имеют целью не допустить незаконного использования благотворительных средств, предусматривают ограничение расчетов наличностью, запрет на сбор наличных денег в качестве пожертвований в мечетях, крупных магазинах и культурных центрах, а также исключение практики выдачи наличности со счетов благотворительных организаций. Следует отдельно отметить, что действующим законодательством эмирата запрещается деятельность любых политических партий и организаций за исключением благотворительных обществ и общественных объединений.



ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ЧАСТНОГО ПРАВАСазонов В.Е.¹**ОСНОВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИТАЛИИ**

Республика Италия обладает (наряду с Великобританией, Испанией, Францией, Грецией и Германией) одним из наиболее развитых рынков проектов государственно-частного партнерства (ГЧП) в Европе. Особенно развита в Италии практика ГЧП в сфере строительства дорожной сети²

Кризис государственных финансов и нехватка денег обусловили во многих зарубежных странах, в том числе и в Италии, необходимость обращения к ГЧП как для управления предоставлениями услуг, так и для производства общественных работ³.

Предметом контрактов ГЧП определяются финансирование, строительство, управление и поддержание инфраструктуры и предоставления услуг.

¹ *Сазонов Всеволод Евгеньевич* – председатель коллегии адвокатов «Сазонов, Маркин и партнеры», кандидат юридических наук, член Экспертного совета Комитета Государственной Думы по вопросам собственности

Статья посвящена особенностям правового регулирования государственно-частного партнерства в Италии.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, государственное управление, публичные интересы, Италия.

Sazonov V.E. Principles of legal regulation of public-private partnership in Italy

The article is devoted to features of legal regulation of public-private partnership in Italy.

Keywords: public-private partnership, public administration, public interest, Italy.

² *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство: международный опыт и российские перспективы. – М.: МИЦ, 2010. – 576 с. – С. 27, 28.

³ *Ferrari G.F.* Public-Private Partnerships in Italy // Partenariats public-privé: Rapports du XVIII^e congrès de l'académie internationale de droit comparé / Sous la direction de François Lichère. – Bruxelles: Bruylant; Groupe De Boeck s.a., 2011. – XV; 532 p. – P. 397–424. – P. 397.

Проекты, реализуемые с помощью форм и механизмов ГЧП, могут быть классифицированы по трем основным типам¹:

– проекты с внутренней самостоятельной способностью генерировать доходы за счет получения платежей от пользователей. Перспективные коммерческие доходы таких проектов направлены на то, чтобы частный сектор смог полностью компенсировать себе произведенные инвестиционные вложения в течение срока концессии. В этом типе проектов участие государственного сектора ограничивается определением условий, необходимых для проекта, принятием на себя ответственности за начальные этапы планирования, утверждения, объявления конкурсов на участие в концессиях и обеспечение процедурной помощи посредством выдачи разрешений;

– проекты, где частный партнер непосредственно предоставляет услуги в области государственного управления в сферах общественных работ (тюрьмы, больницы, школы), управляет этими услугами, получая взамен вознаграждение исключительно (или преимущественно) за счет выплат, предоставляемых правительством на коммерческой основе;

– проекты, которые требуют финансирования со стороны органов публичной власти, поскольку доходы от поступления платежей от пользователей недостаточны для получения адекватной финансовой отдачи, но реализация этих проектов создает значительные положительные внешние эффекты с точки зрения социальных благ, индуцируемых инфраструктурой, что и оправдывает предоставление государственного или муниципального финансирования.

В Италии интерес к ГЧП усилился в связи с мировым финансовым кризисом 2008–2010 гг., когда на фоне общемировых кризисных явлений в Италии актуализировался и ряд специфических внутренних проблем².

¹ Partenariato Pubblico – Privato per la realizzazione di opere pubbliche: impatto sulla contabilità nazionale e sul debito pubblico / Decisione EUROSTAT 11 Febbraio 2004 «Treatment of public-private partnerships». – Roma, 2004. – 16 p. – P. 5. <http://www.utfp.it/docs/documenti/eco_fin/PPP_EUrostat_vs25.PDF>.

² Partenariato Pubblico Privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte / Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica; Unità Tecnica

На итальянском рынке механизмы ГЧП особенно широко задействуются в строительной индустрии, в создании транспортной (железнодорожной и автомобильной) инфраструктуры¹.

Конституционно-правовой основой государственно-частного партнерства в Италии выступает абзац четвертый статьи 118 Конституции Итальянской Республики (с изменениями в результате конституционной реформы 2001 года), устанавливающий, что государства, регионы, метропольные города, провинции и коммуны содействуют автономным инициативам граждан, по отдельности и в комбинации, для осуществления деятельности, представляющих общий интерес, на основе принципа субсидиарности².

Иными словами, государственные органы должны способствовать различным формам взаимодействия между государственным и частным секторами с целью достижения эффективных результатов и адекватности цены публичных услуг.

Правовую основу государственно-частного партнерства в Италии также составляют:

– Законодательный Декрет от 11.09.2008 № 152 «О внесении корректирующих и дополнительных положений в Законодательный Декрет от 12.04.2006 № 163, о внесении изменений в Кодекс государственных контрактов на проведение работ, поставок и услуг, в соответствии с пунктом 3 статьи 25 Закона от 18.04.2005 № 62»³, установивший требования к процедурам организации договоров ГЧП;

– Законодательный Декрет от 29.12.2011 № 229 «О реализации подпунктов «e», «f» и «g» пункта 9 статьи 30 Закона от 31.12.2009 № 196,

Finanza di Progetto. – Roma, 2010. – 34 p. – P. 3.
<http://www.cipecomitato.it/it/documenti/Partenariato_Pubblico_Privato_in_Italia.pdf>.

¹ Partenariato Pubblico Privato in Italia. Stato dell'arte, futuro e proposte. – P. 5.

² Costituzione Italiana // <<http://costituzionerepubblicaitaliana.jimdo.com/parte-seconda-titolo-v/>>.

³ Decreto legislativo 11 settembre 2008, № 152 // Gazzetta Ufficiale. – 02.10.2008. – № 231. <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2008;152>>.

касающиеся процедур мониторинга хода выполнения общественных работ, проверки использования средств»¹;

– Закон от 31.12.2009 № 196 «О бухгалтерском учете и государственных финансах»²;

– Декрет-Закон от 06.07.2011 № 98 «О неотложных мерах по финансовой стабилизации»³, установивший ряд законодательных мер по созданию условий для финансового стимулирования и поддержки активизации экономической конкурентоспособности;

– Закон от 04.04.2012 № 35 «Преобразование в Закон с поправками Декрета-Закона от 09.02.2012 № 5 о неотложных мерах по упрощению и развитию»⁴;

– Закон от 24.03.2012 № 27 «Преобразование в Закон с поправками Декрета-Закона от 24.01.2012 № 1 о безотлагательных положениях о конкуренции, развитии инфраструктуры и повышении конкурентоспособности»⁵, а также ряд других нормативных правовых актов;

– Декрет-Закон от 24.01.2012 № 1 «О безотлагательных положениях о конкуренции, развитии инфраструктуры и повышении конкурентоспособности»⁶.

¹ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, № 229 // Gazzetta Ufficiale. – 06.02.2012. – № 30. <<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2011;229>>.

² Legge 31 dicembre 2009 № 196 di contabilita' e finanza pubblica // Gazzetta Ufficiale. – 31.12.2009. – № 303. <<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2009-12-31&atto.codiceRedazionale=009G0201>>.

³ Decreto-Legge 6 luglio 2011, № 98 «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria» // Gazzetta Ufficiale. – 06.07.2011. – № 155. <<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2011-07-06&atto.codiceRedazionale=011G0146>>.

⁴ Legge 4 aprile 2012, № 35 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 febbraio 2012, № 5, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo» // Gazzetta Ufficiale. – 06.04.2012. – № 82. <<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-04-06&atto.codiceRedazionale=012G0056>>.

⁵ Legge 24 marzo 2012, № 27 «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 gennaio 2012, № 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» // Gazzetta Ufficiale. – 24.03.2012. – № 71.

⁶ Decreto-legge 24 gennaio 2012, № 1 «Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività» // Gazzetta Ufficiale. – 24.01.2012. – № 19.



Понкина А.А.¹

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПРАВ ПАЦИЕНТОВ В ИСПАНИИ

Принятый и вступивший в силу в конце 2011 года Закон Испании об общих основах общественного здоровья № 33/2011 от 04.10.2011² явился одним из шагов в процессе модернизации испанской системы здравоохранения.

Поскольку указанный закон был принят примерно почти в то же время, что был принят российский аналогичный закон, то означенный испанский закон представляет существенный интерес для российского исследователя.

Предварительный раздел закона содержит две главы.

В главе I устанавливаются цель закона и предметная область регулирования (применения) данного закона. Глава II в единственной статье

<<http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2012-01-24&atto.codiceRedazionale=012G0009>>.

¹ *Понкина Александра Александровна* – студент юридического факультета им. М.М. Сперанского Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Статья посвящена обзору Закон Испании об общих основах общественного здоровья № 33/2011 от 04.10.2011 в части установления гарантий прав пациентов.

Ключевые слова: здравоохранение, медицина, медицинское право.

Ponkina A.A. On the patient's rights in the new Spanish legislation

The article devoted to the review of Spanish Act on the general bases of public health № 33/2011 of 04.10.2011.

Keywords: health, medicine, medical law

² Ley № 33/2011, de 4 de octubre de 2011, General de Salud Pública // BOE. – 05.10.2011. – № 240. <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2011-15623>.

(статья 3) устанавливает общие принципы общественного здравоохранения, на которых выстроен этот закон и в числе которых:

- принцип равноправия;
- принцип комплексности подхода в здравоохранении;
- принцип своевременности оказания медицинской помощи;
- принцип эффективности;
- принцип прозрачности;
- принцип полноты;
- принцип безопасности.

Фактически, эти две главы предварительного раздела рассматриваемого закона создают основы, на которых в последующем выстраиваются устанавливаемые этим законом гарантии прав пациентов.

Раздел I «Права, обязанности и ответственность в области общественного здравоохранения» включает главы:

- глава I «Прав граждан»;
- глава II «Обязанности граждан»;
- глава III «Обязанности органов публичной администрации».

Особый интерес для нас представляет первая глава первого раздела (статьи 4–7), поскольку устанавливает гарантии прав граждан в области охраны здоровья, то есть, опосредованно, гарантии прав пациентов.

Согласно статье 4 «Право на получение информации», граждане, непосредственно или через организации, которые выступают с ними или от их имени, имеет право на получение от компетентных органов информации в области здравоохранения, с учетом ограничений, содержащихся в действующем законодательстве. Это право в любом случае включает нижеследующее:

- а) быть информированным о своих правах, гарантированных настоящим законом, и о путях реализации этих прав;
- б) быть информированным о работе учреждений здравоохранения, о ее содержании и о том, как получить к ним доступ;
- в) получать информацию о состоянии здоровья и о факторах, влияющих на состояние здоровья населения, в особенности – о

биологических, химических, физических, экологических, климатических или других факторах, имеющих отношение к здоровью населения, и об их последствиях. Информация об актуальных рисках в экстренных ситуациях должна предоставляться в срочном порядке;

d) право на получение информации в доступных для понимания потребителями форме и объеме, а также в доступных условиях и формате, обеспечивающих необходимый доступ для людей с ограниченными возможностями любого рода.

Статья 5 «Право на участие» устанавливает права граждан, непосредственно или через организации, которые выступают вместе с ними или от их имени, на эффективное участие в определении и проведении медико-санитарных мер. Компетентные государственные органы обязаны установить конкретные механизмы, которые позволяют обеспечить соблюдение этого права (часть 1 статьи 5). Согласно части 2 указанной статьи, «без ущерба для обязанности сотрудничества, участие в медико-санитарных мерах будет носить добровольный характер, за исключением случаев, предусмотренных в Законе Испании № 3/1986 от 14 апреля 1986 г. о специальных мерах в области общественного здравоохранения.

Согласно части 1 статьи 6 «Право на равенство», все люди имеют право на получение медицинской помощи на равных условиях, без дискриминации по признаку рождения, расовой или этнической принадлежности, пола, религии, веры или убеждений, возраста, инвалидности, ... или идентичности, болезни или любого другого условия, личного или общественного обстоятельства. Части 2–4 указанной статьи детализируют эту гарантию.

В соответствии со статьей 7 «Право на неприкосновенность частной жизни, конфиденциальность и уважение человеческого достоинства» устанавливаются гарантии соответствующих важнейших прав пациентов.

Так, согласно части 1 статьи 7, каждый человек имеет право на уважение его достоинства личности и на личную и семейную тайну в связи с его участием в мероприятиях медицинского характера.

Часть 2 статьи 7 определяет, что личная информация, используемая в медико-санитарных целях, урегулирована положениями Закона Испании № 15/1999 от 13 декабря 1999 г. о защите личных данных и Закона Испании об основах автономности пациента и о правах и обязанностях в части информации и клинической документации № 41/2002 от 14 ноября 2002 г.¹

Следует отметить, что в рассматриваемом законе права пациентов сформулированы достаточно кратко, упомянуты лишь некоторые из таких прав. Это связано с тем, что основная масса гарантий прав пациентов содержится в иных законодательных актах, прежде всего в уже упомянутом Законе Испании об основах автономности пациента и о правах и обязанностях в части информации и клинической документации № 41/2002 от 14 ноября 2002 г.

Глава III первого раздела посвящена обязанностям органов публичной администрации в сфере здравоохранения, создает механизмы обеспечения деятельности в области общественного здравоохранения в публичных интересах, косвенно устанавливая ряд гарантий некоторых прав пациентов.

Важнейшей составной частью устанавливаемого исследуемым законом комплекса гарантий прав пациентов является преамбула закона, определяющая деонтологические (ценностные) и телеологические (целевые) основы этого закона.

Так, в преамбуле, в частности, говорится, что целью рассматриваемого закона является «предоставление полного и актуального ответа на требование статьи 43 Конституции Испании и, следовательно, стремление к достижению и поддержанию максимально возможного уровня здоровья населения». Согласно преамбуле, «медицинские услуги имеют важнейшее значение для решения проблем со здоровьем общества, поскольку они демпфируют ущерб от заболеваний и дают возможности восстановить утраченное здоровье и улучшить качество жизни больных

¹ Ley 41/2002, de 14 de noviembre de 2002, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica // Boletín oficial del Estado. — 15.11.2002. — № 274. <http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/act.php?id=BOE-A-2002-22188>.

людей... Органы государственной власти должны обеспечить и улучшать здоровье населения, понимая эту деятельность как текущие и перспективные инвестиции, как жизненно важный вклад в социальное обеспечение, понимая чистый эффект улучшения здоровья в качестве вклада в устойчивость здравоохранения и социальных услуг, не говоря уже о вкладе в общую устойчивость производительности труда.» Достичь наибольшего улучшения здоровья, в соответствии с законом, требуется, чтобы общество было бы организовано таким образом, чтобы поощрять, защищать и заботиться о здоровье людей. Такая организация общества требует системы здравоохранения, которая объединяет, координирует и принимает участие в трех областях деятельности:

- 1) надлежащее обустройство системы общественного здравоохранения;
- 2) действия по профилактике и укреплению здоровья в медицинском обслуживании;
- 3) действия и программы, не являющиеся чисто медицинскими, но направленные на профилактику заболеваний.



*Право
и современные
государства*

*2012
№ 4*

Научный юридический журнал

Подписано в печать **20.06.2012**.
Формат 60x90/16
Гарнитура «Arial». Бумага офсетная № 1.
Усл. печ. л. 10,5.

Тираж **250** экз. Заказ № 1/9-12.
Отпечатано в типографии «Мика»
на оборудовании Ricoh
ООО «Типография Мика»
Москва, ул. Орджоникидзе, д. 11,
Сайт: www.типографиямика.рф,
Почта: [info@ Типографиямика.рф](mailto:info@Типографиямика.рф)