

Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. — М.: Издательство НОРМА, 1996. — 432 с.

Сведения об авторе

Профессор Ю. А. Тихомиров — заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук работает первым заместителем директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Он — член-корреспондент Международной академии сравнительного права; участвует в качестве эксперта российской делегации в работе Межпарламентской Ассамблеи СНГ и органов Совета Европы.

Ю. А. Тихомиров — автор многих фундаментальных исследований в области теории государства и права, теории управления, конституционного и административного права. Научную деятельность сочетает с активной законотворческой работой в качестве члена Объединенной комиссии по координации законодательной деятельности, а также с чтением лекций в Юридическом колледже МГУ по курсу "Теория государства и права" и в Международном университете по курсу "Конституционное право". Автор читает, кроме того, спецкурс "Введение в сравнительное правоведение".

Тихомиров ЮА. Курс сравнительного правоведения. — М.: Издательство НОРМА, 1996. — 432 с.

ISBN 5-89123-042-9

Предлагаемая книга является одной из первых попыток систематизации знаний в области теории сравнительного правоведения и дальнейшей ее разработки. В ней сочетается характеристика природы, целей, объектов и методов сравнительного правоведения с рассмотрением — в рамках ее особенной части — общих и специфических моментов в разных правовых образованиях — "правовых семьях", межгосударственных объединениях, отраслях права и т. д.

Автор обобщает большой нормативный материал России и иностранных государств, международных организаций. Разработанные им рекомендации могут быть полезны депутатам, работникам исполнительных органов, международных учреждений, специалистам и ученым.

Построение книги и манера изложения вопросов позволяют использовать ее в учебных целях для студентов и аспирантов. На ее основе возможно преподавание учебной дисциплины "Введение в сравнительное правоведение" и спецкурсов.

Предисловие

В современном мире усиливаются интеграционные процессы во многих сферах государственной и общественной жизни. Это относится и к правовой сфере. Мировое сообщество и государства признают важное значение общеправовых принципов и поддерживают сближение различных правовых систем. Возрастает интерес к изучению и взаимному использованию опыта развития национальных законодательств, обмену правовой информацией и научными идеями. Все это обуславливает необходимость обобщения и дальнейшего развития знаний о сравнительном правоведении. Предлагаемая книга является одной из первых попыток систематизации знаний в данной области и разработки теории сравнительного правоведения. В ней сочетается характеристика природы, целей, объектов и методов сравнительного правоведения с рассмотрением — в рамках ее особенной части — общих и специфических моментов в разных правовых образованиях — "правовых семьях", межгосударственных объединениях, отраслях права и т. д. Являясь научно-практическим и учебным пособием, книга содержит обобщение большого нормативного материала России и иностранных государств, международных организаций. В ней представлены рекомендации, которые могут быть полезны депутатам, работникам исполнительных органов, международных учреждений, специалистам и ученым. Построение книги и манера изложения вопросов позволяют использовать ее в учебных целях для студентов и аспирантов. На ее основе возможно преподавание учебной дисциплины "Введение в сравнительное правоведение" и спецкурсов.

Глава I. Правовая картина мира

1. Право — сочетание "национального", "мирового" и "саморазвития"

Мир многообразен, и в этом убеждают не только картины прошлого, доступные нам благодаря историческим памятникам. Сменяющие друг друга поколения людей убеждаются в этом на собственном опыте. Каждый из нас ощущает многогранность общества, в котором мы живем, видимые и невидимые зарубежные влияния. Разнообразие государств, а их ныне на земном шаре около 200, их экономик, богатство национальных и мировой культуры, языковое и национально-этнографическое своеобразие народов, наций, народностей, национальных меньшинств, неповторимость личности каждого человека — такова картина окружающего мира.

И в этой картине неповторимым и оригинальным фрагментом является право. Без права нельзя представить жизнь людей, народов и государств. Вспомним слова Гераклита: "Народ должен защищать закон, как свой оплот". Адам Мицкевич писал: "Чтобы страна могла жить, нужно, чтобы жили права".

Правовой феномен еще более зримо и прочно вошел в жизнь современного общества как его ценность, как регулятор поведения людей, как гарант стабильности отношений, как средство проведения реформ и общественных преобразований. И ничего удивительного, что право обстоятельно исследовано в сотнях тысяч книг, брошюр, статей, выступлений не только юристов, но и философов, историков, политиков, государственных деятелей. Поэтому мы отсылаем читателя к книгам, в которых содержатся богатые характеристики права¹.

В рамках же нашей темы более актуальным является выявление как бы внешних групп права, а именно того, как соприкасаются и соотносятся между собой правовые идеи и правовые системы разных народов и государств, каковы правовые концепции в различных регионах мира, как можно представить хотя бы в общих чертах картину общего правового развития в мировом сообществе.

Предстоит уточнить еще раз, какова "мера правообразования" права государством, хотя проблема соотношения государства и права основательно разработана в научной и учебной литературе. Убедиться в том, что право подвержено своеобразному "саморазвитию". Выяснить, как и в какой степени право каждой страны, национальное право испытывает воздействие иностранного и международного права. По нашему мнению, соотношение этих правообразующих факторов меняется в XX в. в пользу фактора, указанного последним, хотя и сохраняют устойчивый смысл первые два фактора.

¹ Подробнее см.: Социалистическое право. М., 1973; Кудрявцев В. Н., Казимирчук В. П., Социология права. М., 1995; Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. М., 1995; Алексеев С. С. Теория права, М., 1994.

Рассмотрим роль государства в формировании и развитии права. Давно доказана органическая связь государства и права, и мы сделаем акцент в данном случае лишь на собственно правообразующей деятельности государства. Ее характеризуют следующие признаки: а) именно государство обладает суверенитетом в правовой сфере, только органы государства принимают законы и иные правовые акты; б) государство предопределяет нормативное содержание права, когда различные социальные интересы как бы концентрируются, усредняются в формулы, отвечающие интересам слоя, класса, группы, элиты, нации, наконец, депутатов и правителей, становятся общеобязательными; в) государство фактически строит систему законодательства и устанавливает цели, порядок и процедуры правотворчества в стране, идеологически защищает свое право;

г) государство обеспечивает действие законов и иных актов, соблюдение законности; д) государство вводит и использует те юридические режимы, которые отвечают не только его интересам внутри страны, но и интересам на международной арене — вводит либо льготы, протекционизм, либо ограничения, проводит курс на "открытость" или "закрытость" своей правовой системы, защищает ее; е) государство может проводить курс на сближение национальных законодательств и расширение зоны влияния международного права.

Соотношение права и государства всегда является исторически конкретным как для однородных государств, так и для государств разных типов. Типология государств влияет на систему и характер национального права, на объемы, методы и содержание правового регулирования. Беря за основу классификации государств структуру власти и характер властеотношения¹, можно более правильно выявлять "меру производного" в праве от типа государства. Государственная структура и политика существенно влияют на объем и степень отражения в праве различных социальных интересов, меры свободы и самостоятельности граждан, предпринимателей, печати, общественных организаций, на правовые гарантии. И при сопоставлении национальных правовых взглядов и законодательств роль государственного фактора — прогрессивная или регрессивная — должна быть учтена в полной мере.

Но право является во многом и продуктом, своего рода "творением общества". Объективные условия и субъективный фактор, правосознание служат факторами, влияющими на развитие законодательства. Ведь очевидно, что развитие законодательства всегда происходит в изменяющейся общественной среде, подвергаясь влиянию реформ и переворотов, медленным изменениям в экономике и государственном управлении, масштабным преобразованиям в устройстве власти, переменам в общественном сознании и поведении людей. Те же факторы содержат в себе своего рода правообразующие импульсы, идущие постоянно от общества.

¹ См.: Общая теория права и государства/ Под ред. В. В. Лазарева. М., 1994. С. 242—257.

Все это можно пояснить на примере перемен в России, о чем нам доводилось уже писать¹. В связи с укреплением суверенных прав Российской Федерации преобладающее значение в 1990—1996 гг. имели факторы, связанные с оформлением атрибутов российской государственности и нового курса во многих областях. Потребности реформы в экономике обусловили принятие комплекса законов, посвященных новому режиму собственности, статусу хозяйствующих субъектов, финансово-кредитным и налоговым отношениям. В сфере государственного строительства острота дискуссий и столкновений разных политических сил давала о себе знать то в виде быстро принятых законов об обновлении федерации и "суверенизации" ее субъектов, то в виде противоположных проектов конституций, то в виде разных моделей устройства государственной власти.

Обратимся теперь к выяснению того, каково влияние различных факторов на законодательство. Отношение к предзаконодательной деятельности долгие годы имело своего рода фаталистический характер. "Железная логика" исторического материализма диктовала выдвижение на передний план объективных закономерностей, которые следовало бы "уловить" законодателю. Познание и отражение объективных законов рассматривалось как "объективная предоснова" законотворчества. Общественные потребности, которые требовалось удовлетворить с помощью законов, обычно воспринимались в нерасчленном виде, как своего рода монистическое веление времени. Доминантой всегда считались базисные, производственные отношения, а это вело к недооценке проявлений субъективного фактора в законотворчестве. Критически воспринимались зарубежные теории факторов.

В начале 70-х гг. в юридической науке намечается более позитивное отношение к теории факторов. Социология права открыла путь для более достоверных и откровенных анализов и оценок явлений и процессов, влияющих на правотворчество и правоприменение. Действие права стали рассматривать как многофакторную социальную систему, в которой перекрещиваются разные факторы². Шагом вперед стало рассмотрение правотворческого процесса как обоснованного целенаправленного процесса. В нем выделяются объективные и социально-политические факторы.

В современных научных трудах уделяется внимание основным факторам, определяющим формирование права. К ним относят экономические, а также политические, социальные, национальные, идеологические, внешнеполитические факторы. Выделяется информационно-познавательный аспект.

Следует признать бесспорной такую зависимость: на стабильность законодательства благоприятным образом воздействует общая обстановка в стране. Это — устойчивость и высокий авторитет властей, это — поступательное развитие экономики и социальной

¹ См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы развития. М., 1995. С.29—37.

² См.: Право и социология. М., 1973. С. 57—130.

сферы, это — сбалансированная система законодательства и отсутствие противоречий между ее отраслями и институтами, это — актуализированное действие закона как средства решения политических, экономических, социальных и иных задач, это — высокий престиж права и реальное признание верховенства закона, это — неукоснительное соблюдение правовых принципов и норм.

Классификация факторов по характеру влияния позволяет выделить факторы, находящиеся вне правовой системы. Как уже говорилось, имеются в виду экономические, политические, социальные, психологические и иные факторы как своего рода объективные условия развития и изменения законодательства. Изучение происходящих процессов и их тенденций позволяет своевременно ощутить необходимость "правовых перемен". Многие из этих факторов приобретают тогда значение правообразующих факторов, поскольку в них зарождается и обнаруживается объект будущего законодательного регулирования. И нужно правильно оценить данный объект и умело выбрать предмет, форму и методы правового регулирования. Иначе неизбежны ошибки, когда вместо подзаконного акта начинают активно готовить закон.

Следует отметить и временные характеристики факторов. Одни из них действуют постоянно, например применительно к устройству и ориентации властей, к выбору экономического курса правительства, отношению населения и власти к закону. Другие факторы существуют недолго.

Отметим теперь роль факторов "саморазвития" права как общественного явления, обладающего известной самостоятельностью и устойчивостью. Кроме объективных факторов, существующих и действующих извне правовой системы, необходимо анализировать и учитывать факторы ее собственного внутреннего развития. В них выражаются присущие правовой системе, законодательству принципы, цели правотворчества, построения и функционирования, внутренние связи и зависимости, "логика" построения и развития отраслей и подотраслей, комплексов¹. Игнорирование или слабое использование их под предлогом тех или иных объективных факторов делает законодательство внутренне противоречивым и структурно не упорядоченным.

К внутренним факторам законодательства можно отнести и те из них, которые имеют своего рода процессуальное действие. Одни из них проявляют себя на стадии зарождения, подготовки и принятия законов. К их числу относятся выбор средств правового обеспечения реформ, давление общественного мнения, влияние разных политических сил, подражание правовым стандартам Запада и т. п. Другие факторы проявляют себя на стадии реализации законов. Это — понимание законов населением, их поддержка или отчуждение, сопротивление оппозиции, неисполнительность должностных лиц и органов, граждан, уяснение цели подзаконных актов и их правильное формирование, применение актов. Выделение назван-

¹ Подробнее см.: Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 13—22.

ных факторов и определение их реального удельного веса на каждой из стадий способствует большей обоснованности законов и их эффективности.

Надо учитывать и проявления субъективного фактора в правотворчестве и правоприменении. Речь идет о деятельности всех субъектов законодательной инициативы, о давлении населения и его правовых ожиданиях, о лоббизме, действиях политических партий, фракций, об участии консультантов, экспертов, о противодействиях, нарушениях законности.

Право разделяет судьбу любого общества и государства. Эта аксиома подтверждена многовековым опытом исторического развития, и ее трудно опровергнуть. Тем не менее остается вопрос о том, в какой мере право в целом и законодательство, в частности, подвергаются переменам в общественной жизни — как бы автоматически, вслед за изменениями в государстве или по своим собственным закономерностям; создается ли заново система законодательства или допускается преемственность ее принципов и отраслей; сводятся ли реформы к перестройке нормативно-правовой системы или включают в себя изменения в понимании права, в правовом сознании и мотивации, в юридических учреждениях. Каждая страна дает свой ответ на этот вопрос.

Таковы же реакции государств на непрерывные изменения в мире, включая правовой "срез" его развития. Но все это происходит не стихийно, вне участия таких субъектов, как государство, и их органов, политиков, ученых и юридических учреждений.

На "правовых встречах" выявляются разные грани права как сложного социального явления. В рамках нашей темы мы выделяем следующие виды "правовых образований" по степени их структурной оформленности: а) правовые семьи как источник-мировоззренческие группы со своими доктринами, правотворчеством и правоприменением, толкованием, юридическими профессиями; б) национальные правовые системы, законодательства иностранных государств как структурно-упорядоченные образования; в) отрасли права и законодательства с однородными иерархически построенными нормами; г) правовые массивы межгосударственных объединений; д) международное право со своими принципами и нормами.

Соответственно различаются и понятия, которые отражают эти явления. В дальнейшем мы поясним их смысл и содержание более подробно.

Все вышеназванные нормативно-правовые образования и массивы развиваются не изолированно. Напротив, они влияют друг на друга, причем с переменным успехом. Правовые концепции и законодательства, практика правоприменения в отдельных странах могут испытывать в отдельные периоды времени сильное влияние то правовых семей, то правовых общностей межгосударственных объединений, то их отдельных элементов, например религиозно-нравственных. Так, в рамках государств Содружества можно наблюдать влияние прошлых концепций социалистического права и постулатов европейского и мусульманского права. Причудливо сочетаются институты и акты в разных отраслях законодательства.

Другим примером может служить Калмыкия, где причудливо сочетаются различные правовые, религиозные, этические влияния. В интервью Президента Калмыкии К. Илюмжинова "Я провозгласил диктатуру здравого смысла"¹ говорится и о жесткой централизации управления, и о допустимости многоженства вопреки идеям Семейного кодекса РФ, и об отказе от идеи суверенитета, и об учете старых традиций (Степное уложение) и т. д. И в этом переплетении взглядов, ценностей и норм проявляется многогранность и противоречивость правовых процессов.

Обратим внимание на необходимость правильного и соразмерного использования понятий и терминов другого рода. Нередко, например, понятие "правовое пространство" применяется в равной мере и для обозначения объема и пределов действия тех или иных правовых актов, договоров во внутрифедеральных отношениях, в отношениях между государствами внутри СНГ или Совета Европы. Известно и понятие "территориального" и "экстерриториального" действия права. Но реальная "плотность" и многослойность регулирования отражается в этих и иных понятиях не лучшим образом, и подчас возникают путаница, ошибки и юридические противоречия.

Для обозначения границ действия разных правовых комплексов и вводимых ими юридических режимов можно использовать следующие понятия: а) для правовых семей — "зоны правового влияния"; б) для правовых массивов в рамках межгосударственных отношений — "правовое пространство"; в) для правовых систем в рамках федерации — "государственно-правовая территория". Каждый вид юридического режима предполагает различную комбинацию как правовых актов, договоров, соглашений, так и способов правового регулирования — "мягких", "смешанных", "жестких", "согласованных" и т. п.

Правовая картина мира, представленная взгляду читателя, может показаться ему очень пестрой, мозаичной и хаотичной. Это впечатление трудно рассеять, если даже существующие две сотни национально-правовых систем свести в крупные и однородные правовые массивы. "Правовая множественность" останется, и в этом есть свои глубокие общественно-исторические причины. Право сопутствует вместе с государством развитию обществ и мирового сообщества, меняя свои принципы, приоритеты, нормативные формы, соотношения с другими государственными и общественными институтами. Сохраняется и нечто устойчивое, что свойственно праву как явлению общественной жизни.

И изучать, и сопоставлять разные правовые системы в их динамике можно не только в силу правовой устойчивости и преемственности, своего рода "саморазвития права", но учитывая и анализируя влияние экономических, политических, социальных, идеологических, географических, демографических факторов. Именно сочетание основных глубинных закономерностей позволяет сбалансировать подходы к правовым системам и их оценке. Не преувели-

¹ См.: Российская газета. 1996 г. 25 апр.

чивать как материалистическую детерминацию, так и идеологические истоки права.

В прошлые столетия знакомство "со стороны" с национальным правом носило скорее историко-познавательный характер и культивировало сохранение и бережное отношение к текстам законов, юридическим книгам, истолкованиям. Ныне, в конце XX в. с его многоуровневой структурой общества и динамичной жизнью людей, сравнительное правоведение способствует дальнейшему культурологическому обогащению народов, наций и граждан разных стран. Правовые идеи и юридические тексты, открытые для всех глаз, позволяют людям свободно перемещаться во времени и пространстве. Общие или близкие правовые идеи притягивают и возбуждают любознательность. В них таится источник познания окружающего мира через "мир права". Право в идеях и текстах легко перешагивает границы и сближает народы. Оно устойчиво сохраняет ценности, институты, правовые принципы прошлого

Сравнительное правоведение становится еще более объемным и скорее "трехмерным", способствуя "внешнеправовому" влиянию на национальные правовые системы, с одной стороны. Оно содействует внедрению и распространению общепризнанных норм и принципов международного права, с другой. Причем конституционное закрепление этой формулы прочно связывает разные правовые образования.

2. Общеправовые тенденции развития

Внимание политиков, исследователей, общественности во все большей степени приковывается к тому, что мы назвали бы процессами общеправового развития. Изучать и познавать эти процессы и присущие им противоречивые тенденции становится глобальной задачей для всех стран и всего мирового сообщества. Объективный анализ позволяет правильно оценивать степень общего и специфического в политическом, экономическом, научно-техническом, социально-культурном, экологическом развитии стран и регионов и адекватную меру "правовых различий" и меру "правовой интеграции". На этой основе рождается правовая политика с присущими ей курсами на сопоставление и сравнение, на закрытость, отторжение и критицизм, на сближение, гармонизацию и унификацию. Ниже эти процессы иллюстрируются более подробно.

Но прежде всего отметим, что даются неодинаковые трактовки права, в которых отражаются его мировоззренческие истоки и различные политические воззрения и правовые концепции в обществе. Право как регулятор поведения людей, как проявление справедливости, право как воля господствующего класса, право как нормативный баланс интересов, право как орудие государственной власти, право как обеспечение управления — таковы разные грани права, обнаруживаемые в его определениях. И они, естественно, находят свое выражение в системе используемых понятий, построенное

нии системы права и законодательства, в правотворчестве, в деятельности судов и иных правоохранительных учреждений. На этом фоне получают устойчивое признание и широкое распространение такие общеправовые принципы, как юридическое равноправие, "дозволено все, что законом не запрещено", презумпция невиновности. Верховенство права влечет за собой утверждение верховенства конституции и закона. Так выстраиваются типичные звенья "правовой цепи".

Пытаясь обнаружить общеправовые закономерности и тенденции, которые полезны и интересны для общей теории права, попытаемся выделить те из них, которые определяют рамки и объем сравнения правовых систем, их взаимовлияния и возможности использования для каждой из них зарубежных правовых доктрин и практики. Распространение правовых взглядов и концепций является наиболее подвижным и действенным средством их соотношения и реагирования на существование друг друга.

Возможно, по этой причине известный американский теоретик права Г. Берман в книге "Западная традиция права: эпоха формирования" обстоятельно исследует мировоззренческие истоки права в целом и различных правовых систем. В них видит он движущие силы правового развития и причины внешнеюридических, структурно-нормативных изменений.

Ранние революции на Западе основывались на христианской религии с ее признанием "смерти" и "возрождения". Правовые изменения X—XII вв. накапливались и происходили сначала как проявления своего рода народного права, постепенно облекаемого в форму канонического права. Из его оболочки выходят развивавшиеся в XI—XIII вв. феодальное, торговое, городское, королевское право. Единственным законом в политическом смысле стал закон светского королевства или княжества.

Ключом к обновлению права на Западе с XVI в. стала лютеранская концепция способности индивида по божьей милости изменять природу и усилием воли создавать новые общественные отношения. Концепция индивидуальной воли становится центральной для развития права собственности и договорного права. Препрежнее влияние церкви на право ослабевает, и оно постепенно сводится на уровень личного, частного дела. Усиливается светская государственно-правовая идеология как выражение общественного влияния на право. Американская и французская революции подготовили почву для обоснования триединого божества демократии — индивидуализма, рационализма и национализма. Новые конституционные идеи влекут превознесение роли законодательного органа, расширение экономической свободы индивида и кодификации уголовного и гражданского права. Таковы были "правовые постулаты" того времени, когда либеральная демократия заменила христианство на правовом поприще. Революция в России, по мнению Г. Бермана, привела к крушению этих постулатов и утверждению новых — вторжения государства в экономику, презрения к закону во имя идеологии и др. Они широко распространяются в мире, чему спо-

собствовал и объективный процесс коллективизации производства и всей общественной жизни, ее государственной и международной урегулированности.

Все это приводит Г. Бермана к горькому выводу о кризисе западной традиции права и прежних правовых ценностей. Только четыре из десяти основных черт западной традиции продолжают характеризовать западное право — право все еще относительно автономно, оно развивается профессионалами, живут юридические учебные заведения и юридическое обучение продолжает составлять метаправо¹.

В действительности же право в целом как явление не утрачивает своей роли. В современном мире с его нарастающей взаимосвязью и взаимозависимостью государств, их экономик, с расширением отношений и обменов между ними право выполняет функции "нормативной интеграции". Его действие становится еще более универсальным ввиду обострения потребности в сходных правовых принципах и решениях и расширения поля согласованного правового развития. "Общее правовое поле" во многом формируется и охраняется международным правом, которое приобретает новый смысл. Раньше его сфера была довольно ограниченной и развивалась как бы параллельно сферам, регулируемым внутренним правом. Теперь международное право тесно смыкается с внутренним правом, а его структуризация в немалой степени зависит от общего в системах национального права. Сфера международно-правового регулирования увеличивается за счет объектов внутриправового регулирования, но не столько путем их "изъятия", сколько совместного регулирования. И оно выступает как гарант и как общий "правовой стандарт" для национальных правовых систем.

А отсюда появление новых правовых принципов — ограничения суверенитета государств в пользу общих человеческих норм мирового сообщества, приоритета признанных норм и принципов международного права перед нормами внутреннего права, прямого обеспечения международно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина. Таковы глобальные мировые императивы.

Благоприятное воздействие международно-правовых норм в разных ситуациях становится все более очевидным. Сошлемся, к примеру, на рекомендации регионального семинара по национальным мерам, направленным на претворение в жизнь международного гуманитарного права (Минск, 27—30 июня 1994 г.). Его провели Международный Комитет Красного Креста (МККК) и Общество Красного Креста Республики Беларусь совместно с представителями Беларуси, Российской Федерации, Молдовы и Украины. В принятых заключительных положениях рекомендовано:

- а) осуществлять координацию всех усилий на всех уровнях,
- б) соответствующим государственным органам принимать меры законодательного характера для выполнения положений договоров международного гуманитарного права, которые для своего осуществления нуждаются в принятии надлежащих законов,

См.: Берлин Г. Длс. Западная традиция права: эпоха формирования. М, 1994. С. 42—58.

в) создать национальные межведомственные комиссии, которые будут отвечать за изучение и принятие национальных мер по выполнению международного гуманитарного права. Эти комиссии сосредоточат свое внимание на участии в принятии и изменении уголовного законодательства, позволяющего осуществлять санкции в отношении лиц, совершивших или приказавших совершить военные преступления, положений, касающихся соблюдения судебных гарантий, предусмотренных международным гуманитарным правом, и возмещения ущерба жертвам, в разработке документов, содержащих знания об обязанностях, определяемых международным гуманитарным правом.

Отчетливо проявляется такая универсальная закономерность, как всеобщее признание верховенства права и закона. Конституционное закрепление данного принципа, его обеспечение в правовой системе и последовательная реализация способствуют выявлению того "общего", что свойственно различным правовым системам. После Второй мировой войны получил распространение в качестве приоритетного принцип обеспечения и охраны прав и свобод человека и гражданина. Всеобщее признание придает этому принципу смысл основополагающего для всех национальных законодательств. По нему "сверяются" все акты, решения и действия.

По-прежнему актуальны и жизненны общедемократические принципы права, которые далеко не всегда рассматриваются в контексте развития государств. Право все более выступает как самостоятельный феномен общества, как его мощный и авторитетный правообразующий фактор. Оно как бы перемещается по миру в своем демократическом облачении, как идеал, как принцип, как признанный императив. Поэтому обеспечение правопреемственности в широком смысле стало общей тенденцией.

Делая акцент на несвязанности права и государства и необходимости преодоления взгляда на право как сугубо национальное явление, Р. Давид и другие компаративисты видели ближайшую и отдаленную перспективу в "саморазвитии" права. С такой трактовкой не вполне смыкались позиции известных футурологов Римского клуба, которые на рубеже 60—70-х гг. активно развивали и внедряли идеи всеобщей человеческой революции. А.Печчеи утверждал, что все люди всех стран должны осознать, что прогресс одного общества взаимосвязан с прогрессом другого общества.

Они утверждали, что с ростом образованности и информационных средств связи люди будут лучше понимать необходимость учиться самим править и управлять. Тогда и главным становится распределение процедур принятия решений на локальном, национальном и глобальном уровнях. Новый императив общественного устройства в мировом масштабе становится выражением новой социальной этики, ослабление внешних регуляторов будет сопровождаться развитием новых способов саморегулирования. Растворение "государственного" означает и исчезновение права, хотя об этом прямо и не пишется в книге¹.

¹ См.: Будущее в настоящем. М., 1984. С. 26—47.

Но нельзя и недооценивать роли государств в развитии национальных правовых систем и в векторе их соотношений с правовыми системами других государств. Курс государства определяет направления правотворчества, структуру законодательства и его отраслей, смысл правовых институтов, содержание правовых актов и норм. Политическая ориентация служит поворотной осью, и ее нельзя недооценивать.

Особый смысл приобретает сравнительное правоведение в условиях формирования в послевоенном мире двух общественно-политических систем: буржуазной и социалистической. Каждой из них присуща своя идеология, экономическая основа, политический строй, законодательство. "Осью" правового сравнения становится критический анализ и оценка.

Распад Союза ССР и падение тоталитарных режимов в странах Центральной и Восточной Европы породили новые противоречия. Проявляется тенденция государственного национализма, когда возрождается и поддерживается национальная культура, язык, но и обостряются старые и новые споры и конфликты. Сохраняется устойчивость некоторых правовых принципов социалистического права, и в то же время право новых европейских государств начинает тяготеть к континентальному или североамериканскому праву, к праву Европейского союза и Совета Европы. Отсюда вывод:

если государства "национализируются", то право "интернационализируется".

Государство или группы государств могут по-разному определять свой курс в области права. Согласование, гармонизация и сближение национальных законодательств отражают общий интегра-тивный курс. Поддержание национальных особенностей правовой системы, введение жестких и ограничительных режимов для иностранных государств, их граждан и организаций.

Например, в 1994—1995 гг. ряд скандинавских стран приняли законы об иммиграции, ужесточении режима получения гражданства или вида на жительство для иностранцев. Это была защитная мера против потока эмигрантов из бывшего Союза ССР. Канада ужесточила иммиграционное законодательство в начале 1996 г., поскольку треть иммигрантов прибывает из США после отказа в получении там статуса беженца. Соглашение двух стран будет уравнивать правовое регулирование в данной сфере.

Известны защитные правовые меры в области торговли, таможенного дела, судоходства, культурных обменов, прав национальных меньшинств и т. п. Словом, курс государств так или иначе влияет на их действия в правовой сфере и на соотношения национальных законодательств. Межгосударственные объединения также определяют свое отношение к правовым системам не только государств-членов, но и других государств, включая государства, связанные союзом или блоком.

Все это позволяет выделить несколько тенденций общеправового развития, которые характеризуют динамику не только правовых систем в современном мире, но и их соглашений между собой

и с международным правом. Их условно можно включить в пять групп.

Первая группа общеправовых тенденций охватывает устойчивые закономерности в масштабе мирового сообщества, связанные общепризнанными правовыми ценностями.

Вторая группа включает однородные процессы и тенденции в рамках больших правовых семей с их общими мировоззренческими и юридическими источниками.

Для *третьей группы*, характерны тенденции согласованного правового развития в рамках межгосударственных объединений.

Четвертая группа включает региональные тенденции правового сотрудничества государств и сближения их национальных законодательств. В будущем возможны новые региональные правовые образования общего или функционального типа.

Пятая отражает более локальные тенденции многообразного правового развития, связанные с дифференциацией или образованием новых государств. Правовые различия оцениваются как устойчивые и национально-обусловленные, как временные и подлежащие стиранию либо как усиливающиеся по политическим и экономическим, экологическим причинам.

Все названные тенденции проявляются с разной интенсивностью и в неодинаковых масштабах, к тому же очевидно их взаимное влияние. Например, участие государства в СНГ, ЕС и СЕ может воздействовать на его благоприятные "парные" правовые отношения с приграничными государствами, и, напротив, высокий уровень развития последних в сфере торговли, инвестиций, дорожного обслуживания, культурных обменов способствует вхождению государств в более широкое "правовое поле".

Все это имеет крайне важное значение для сравнительного правоведения, поскольку оно не может развиваться только в плоскости нормативно-догматического сопоставления разных правовых систем. Их корни и природа, общие и частные тенденции правового развития предопределяют цели компаративистов и задачи правовых сравнений, их объем, характер и пределы. Поэтому нельзя упускать из поля зрения общеправовые явления, процессы и тенденции, которые должны изучаться как первопричина для сопоставлений правовых систем и оценки их взаимных реакций.

3. Национально-государственные различия в праве

Богатство и многообразие "правового мира" — одно из ярких свидетельств ценности потенциалов мирового сообщества. Каждая страна накопила и сохранила, приумножила свои правовые концепции, традиции правовой культуры, специфические юридические институты. Их можно обнаружить как в правотворческой и право-применительной, так и в правообеспечивающей сферах. Везде действуют системы подготовки юристов и юридического образования в целом. Иными словами, у каждого народа и государства есть своя

правовая "визитная карточка". С нею знакомится любой чужестранец, воспринимая ее реквизиты как известные, узнаваемые или непонятные. Компаративисты же относятся к этому аналитически, оценивая беспристрастно или критически последнее или благожелательно первое.

Действительно, в современный период доминирующая тенденция к сближению принципов права и национальных законодательств побуждает искать прежде всего их общие моменты, использовать приемы гармонизации, унификации и т. п. К правовым различиям и особенностям относятся скорее всего либо безучастно, либо как к явлению преходящему. Но вряд ли это правильные подходы к праву в современном мире.

Уместно обратить внимание на общее и особенное в системе источников права, что отражает специфику правовых семей. Здесь лишь кратко отметим, во-первых, совпадение таких главных источников, как конституции и законы, во-вторых, неодинаковое соотношение разных источников между собой, в-третьих, наличие специфических источников (судебные прецеденты в Англии и других странах общего права), в-четвертых, нормативное фиксирование источников права.

В Италии, например, вместе с Гражданским кодексом в марте 1942 г. королевским декретом утверждены "Общие положения о Законе", где даны перечень и характеристики источников права и процедур применения законов. В Болгарии в 1973 г. был принят Закон "О нормативных актах", посвященный преимущественно планированию, подготовке, принятию и толкованию законов. В Российской Федерации подготовлен проект федерального закона "О нормативных правовых актах". В ряде республик и областей действуют законы о правовых актах.

Есть источниковедческие юридические различия, когда в регионах и странах Европы исходным для правовой системы является верховенство конституции и закона. В других — нормы обычного права (Африка), в третьих — прецедентного права (Англия), в четвертых — религиозно-нравственные нормы как ядро правовых норм (Азия). Устойчивость таких органических различий не колеблется веками их существования, и их нелегко преодолеть даже в условиях нарастающей экономической, культурной, информационной интеграции и сближения общеправовых начал.

Очевидны структурно-нормативные различия правовых систем, когда неодинаковой является сама трактовка их понятия и содержания. Весьма специфичны системы национальных законодательств, в которых подчас далеко не совпадает классификация отраслей законодательства, подотраслей и институтов, их соотношение между собой. Различен удельный вес и степень развитости отдельных отраслей. Например, в системе французского права и законодательства ярко выделяются в качестве классических конституционное и административное право с их богатой историей, ювелирной регламентацией, тщательно разработанными процедурами. В Германии и Швейцарии привлекает внимание федеральный ме

ханизм права, в котором блестяще урегулированы уровни компетенции федераций и земель, кантонов и юридические способы преодоления коллизий, в иных — средства материально-правового регулирования законодательства в масштабе страны. В Швейцарии на передний план выдвигается "потребительское право", в ряде стран — экологическое право. У нас в стране долгие годы приоритет отдавался уголовному праву как отражению доктрины классового насилия и подавления инакомыслящих.

Юридические различия между государствами выражаются и в специфике понятий, терминов, о чем уже говорилось. Без уяснения их содержания трудно понять природу правовых систем, их внутренних связей, структурного оформления правовых норм. Например, сопоставим два понятия из области конституционного права. В конституционном Федеральном законе "О референдуме в Российской Федерации" референдум определяется как всенародное голосование граждан по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения (ст. 1). В Федеральном законе Австрии от 22 января 1958 г. "О народном голосовании на основании федеральной Конституции", переопубликованном федеральным Правительством как Закон о народном голосовании 1972 г., дается понятие "народ Федерации"; голосование может быть посвящено утверждению законодательного решения либо вопросам об отстранении федерального Президента.

Особого внимания требует изучение нормативного языка, правовой стилистики, характерной для разных правовых семей и законодательств групп или отдельных государств. Сказываются особенности национального языка, его лингвистический строй. А отсюда краткость или пространность, образность или математическая строгость, нормы полные или рассыпанные по статьям и параграфам. Это особенности, которые нельзя игнорировать или искусственно "стирать". Приведенные выше отрывки из текстов законов в этом убеждают.

Неодинакова сама композиция конституций, законов, кодексов, когда их структурное расчленение, способы связи отдельных частей одного акта, внутренние отсылки и статьи того же акта или отсылки к другим, внешним актам могут вызвать затруднения у тех лиц, кто знакомится, изучает акты разных стран, пытается их копировать или бездумно критиковать.

Отношение к текстам правовых актов, их бережное хранение и умелая идентификация служат ценным и богатейшим источником сравнительного правоведения. Библиотеки, правовые каталоги, нормативные фонды, базы данных — предмет заботы не только отдельных государств, но и научных учреждений, международных организаций и центров сравнительного правоведения. Тут юристам огромную помощь оказывают переводчики, лингвисты и литературные редакторы.

Сопоставление правовых систем, актов и норм позволяет выявить еще одно различие между ними. Имеются в виду неодинаковые методы правового регулирования однородных общественных

отношений либо смежных объектов правового воздействия. Где-то применяется регистрационный, где-то разрешительный, где-то уведомительный порядок образования юридических¹ лиц, открытия предприятий, фирм и их дочерних филиалов. В одних странах широко применяется известный принцип "дозволено все, что не запрещено законом", в других его распространяют только на хозяйствующих субъектов. Такое толкование, в частности, дает ему большинство юристов в России, не применяя данный принцип в отношении исполнительных органов.

В сфере регулирования хозяйственных отношений в Германии, Франции, Нидерландах широко используется диспозитивный метод, в России — значительно реже. В странах с жестко регулируемой экономикой преобладает императивный метод. Но и в рамках государственного регулирования неодинаков, например, удельный вес разных методов. Если в России преобладает способ "государственной поддержки", "льготных налоговых режимов", то в Японии — стимулирования малого бизнеса. Если налоговые законы в России сориентированы преимущественно на получение доходов и льготы для отдельных видов налогоплательщиков, то в Швейцарии — на льготностимулирующие режимы для отдельных видов деятельности.

Таковы, в общих чертах, национально-правовые различия, которые следует объективно и тщательно изучать и оценивать в процессе сравнительного правоведения. Нельзя проявлять к ним необъективность или повышенный критицизм, допускать какое-либо игнорирование. Речь идет о национально-правовом достоянии народов и стран, о том общем и специфическом, что они вносят в общую правовую кладовую мира.

Например, историческими традициями и особой географической устойчивостью отличаются некоторые государственные институты Скандинавских стран. Длительным является период существования монархий в этих странах. Отсутствие традиционной писаной конституции с лихвой компенсируется взаимосвязанными актами конституционного значения. Решением Сейма Финляндии 17 июля 1919 г. утверждена Форма правления Финляндии, отменившая Форму правления от 21 августа 1772 г., Устав Парламента (1928 г.) и Регламент Парламента (1927 г.) вполне конструируют верховную власть.

И в Швеции три отдельных акта формируют конституционный массив — Акт о престолонаследии (1810 г.), Форма правления (1979 г.), Акт о риксдаге (1974 г.). Столь же устойчивы другие институты. Как видно, указанные правовые различия объясняются особенностями исторического развития этих стран и являются весьма устойчивыми, отражающими социально-психологические особенности народов и уклад их жизни.

Наибольший объем правовых различий связан с традициями и уровнем правовой культуры. Приемы юридической техники и построения правовых актов отражают не только специфические способы и элементы "юридической технологии", не в меньшей степени

важно обеспечить и привычное социальное восприятие, и отношение к ним граждан. Языковые и культурологические особенности населения¹ Не могут не учитываться в полной мере. Разумеется, на их отражение влияют и юридические школы, и принадлежность к правовым семьям и системам.

К примеру, весьма своеобразны структуры современных конституций с точки зрения как построения и расчленения их текстов, так и выделения, оформления государственно-правовых институтов. В довоенных конституциях европейских государств наибольший удельный вес составляли главы и статьи, посвященные институтам государственного строя — парламенту, президенту, правительству, суду. Под влиянием мощных общественных движений во второй половине XX века в конституциях большинства европейских, латиноамериканских (Бразилия и др.) стран увеличивается пропорция нормативного материала, посвященного правам и свободам человека и гражданина, регулированию институтов гражданского общества и социально-экономических процессов.

Здесь, как видно, различие конституций можно проводить с учетом исторического фактора. Концептуальные различия в трактовке конституционных явлений определяют специфику регулирования власти и государственных институтов. Так, в Конституциях Франции, ФРГ, Испании чаще всего фиксируется статус и наименование отдельных органов государства ("Президент", "Бундестаг" и т. д.).

И, напротив, в конституциях большинства государств СНГ используется понятие "государственной власти" и ее разделения на ветви власти, причем местное самоуправление закрепляется то как смешанное государственно-общественное явление, то как самостоятельный демократический институт, отделенный от государственных органов. А в Конституции Республики Молдова используется понятие "публичная власть", охватывающее местную публичную администрацию и не включающее конституционное правосудие. Аналогична структура Конституции Румынии, влияние которой весьма заметно и ощутимо.

Рассмотрим некоторые особенности правового регулирования гражданско-правовых отношений. Так, финский юрист и экономист Л. Лехтинен, сопоставляя статус товариществ и акционерных обществ в России и Финляндии, исходит прежде всего из соответствующих законодательных источников. В Финляндии к ним относятся Закон о полном товариществе с коммандитным товариществом (1988 г.), Закон об акционерных обществах (1978 г.), Закон о кооперативах (1954 г.), Закон о торговом реестре (1979 г.) и Закон о фирме (1979 г.). В России это — ГК и Закон об акционерных обществах. Сравнение проводится по основным институтам акционерного права.

В финском праве нет ограничения, как в России, что лицо может быть участником только одного полного товарищества или полным товарищем только в одном товариществе на вере (ст. 69, 87 ГК). Российская норма, рассчитанная на защиту кредиторов, подверга-

ется сомнению. В Финляндии нет разделения акционерных обществ на закрытые и открытые, как в России, и допускается свободный коммерческий оборот акций, нет нормы кворума собраний акционеров. Наблюдательный совет в Финляндии имеет еще и представительские функции¹.

Сопоставим некоторые аспекты законодательства о потребителях. В Бельгии действует Закон "О торговой практике, информировании и защите потребителей" (1991 г.), в котором даны восемь определений, урегулированы вопросы информирования потребителей, в частности указание цены. В Германии и Австрии есть законы об ответственности за некачественную продукцию (1988 и 1989 гг.). Они очень близки (в них 5 и 8 статей), но в германском законе подробнее определены случаи, когда производитель не несет ответственности за причиненный ущерб. Почти совпадают нормативные определения "продуктов". Российский Федеральный закон "О защите прав потребителей", принятый в новой редакции 5 декабря 1995 г., значительно объемнее и в нем насчитывается 46 статей, в частности подробно регулируются вопросы государственной и общественной защиты прав потребителей. Традиции и новизна данного института обусловили такой способ его регламентации.

Уместно в данной связи отчетливо выявить и своеобразные научно-теоретические концепции и воззрения, которые бывают весьма специфичны и устойчивы. Они порождаются традициями юридического мышления и принадлежностью к различным правовым школам. Окрашиваются субъективными тонами ученого и юриста-практика. Расхождения подобного рода, конечно, весьма подвижны, но в них отражается плюрализм научных мнений, присущий сравнительному правоведению как познавательному процессу.

Для иллюстрации обратимся к трактовке публичного права. Как известно, парные категории "публичного права" и "частного права" давно известны системе римско-германского, континентального права. Одной из последних работ является книга французского профессора Макса Гунеля "Введение в публичное право". В этой книге дана обстоятельная характеристика институтов публичного права и прежде всего государства, таких основ публичного права, как демократические идеалы и суверенитет, руководители государства, республика и ее институты. Часть третья посвящена источникам публичного права и особенно нормам общего характера, а также способам непрямого формирования публичного права (юриспруденция и общие принципы, обычай, теория, договорные акты)².

Своеобразен и интересен опыт преподавания международного публичного права в университете г. Пуатье (Франция), в рамках которого раскрываются его предмет, субъекты, доктрина, взаимоотношения с внутригосударственным правом. Изучаются отдельные институты МПП — морское, воздушное, космическое, ди-

¹ См.: *Лехтинен Л.* Права товариществ и акционерных обществ в России и Финляндии (сравнительно-правовые аспекты)// Государство и право. 1996. № 3. ² См.: *Гунель М.* Введение в публичное право. Институты. Основы. Источники М, 1995.

пломатическое и консульское право, процедуры разрешения конфликтов¹.

В нашем учебнике "Публичное право"² дается обстоятельный анализ соотношения публичного и частного права и рассматриваются основные институты публичного права. Это — публичный интерес, всеобщие дела в мировом сообществе, властно-организованные субъекты, властные полномочия, способы публично-правового воздействия. Особое внимание уделено публичным основам формирования правовой системы и обеспечению ее устойчивости. В книге подробно показаны проявления "публичного" во многих отраслях права, и этим она также отличается от книги французского исследователя.

Весьма неодинаков объем гражданских кодексов различных государств. Гражданский кодекс Нидерландов принимается не в целом, а отдельными книгами и включает кроме традиционных институтов нормы семейного права, морское право, авторское и патентное право. Во Франции наряду с Гражданским кодексом 1804 г. с 1807 г. действует Торговый кодекс, а с 1966 г. — Закон о товариществах. В Италии Гражданский кодекс 1992 г. состоит из шести книг — о лицах и семье, о наследовании, о собственности, об обязательствах, о труде, о защите прав. Действует Навигационный кодекс, регулирующий все виды перевозок.

Как видно, национальные правовые различия в гражданском законодательстве выражаются в его предмете, структуре, отдельных институтах, в связях с другими отраслями законодательства.

При расширяющихся правовых связях государств некоторые юридические различия становятся объектом дискуссий, споров, анализа и поиском путей их постепенного преодоления. Показателен в этом плане международный семинар в Стокгольме в июле 1995 г., посвященный торговому законодательству как средству обеспечения торговли и инвестиций в Балтийском регионе. Предметами рассмотрения, в частности, были таблицы разных правовых решений России, Польши, Латвии, Эстонии и Литвы в сфере деловой активности, движения капиталов, получения доходов, собственности. Оценивались достоинства и недостатки соответствующих национальных актов, советы и рекомендации высказывались с учетом согласованного и унифицированного правового развития Скандинавских государств.

Правовое многообразие нельзя рассматривать как исторический анахронизм, связывая его с традициями прошлых веков и юридическим консерватизмом. История каждого государства и группы стран общей судьбы или связанных между собой прочными экономическими, культурными узами и географической близостью формирует устойчивые правовые воззрения, традиции и правовую культуру. Отношение к праву неодинаково у населения Северной, Центральной и Южной Европы. Законопослушание скандинавов,

¹ Подробнее см.: Московский журнал международного права. 1992. № 3. С. 135—140.

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995.

англичан и немцев контрастирует с пренебрежением к формальным нормам в кавказском регионе, в мусульманском мире. Следовательно, одно из коренных правовых различий заключается в разных идеологических, религиозных и мировоззренческих истоках права. Назовем его юридическим мировосприятием.

Вместе с тем методология сравнительного правоведения предполагает гибкое реагирование исследователя, студента, законодателя, правоприменителя на все вышеназванные правовые различия. Признавая их обусловленность объективными и субъективными факторами и принадлежность к реальной правовой культуре, допустимо оценивать эти различия по их источникам, историческим корням, по степени устойчивости и по степени их преодоления. С учетом таких критериев можно вести речь о четырех видах национально-государственных правовых различий:

- а) органические, постоянные (отражающие национально-исторические традиции и т. д.);
- б) относительно устойчивые (по набору и соотношению источников права и т. д.);
- в) исторически временные, вызванные условиями переходного периода, спецификой уровня экономического и социального развития;
- г) политико-ситуационные, обусловленные курсом государств и их полномочий в правовой сфере внутри страны и за рубежом.

Как видно, "правовой плюрализм" представляет собой сложное и многогранное явление, и компаративистам надлежит изучать и оценивать его объективно, тщательно, как в интересах обеспечения национально-особенного, так и интегративно-правового начал в общеисторическом процессе правового развития.

Объективно правильное установление "меры правовых различий" позволяет сопоставить ее с меняющимися общими интересами ряда или многих государств в правовой сфере. Преобладание последних диктует выбор курса на уменьшение этих различий. А отсюда и набор способов и средств их постепенного преодоления.

4. Формирование и развитие идей сравнительного правоведения

Далеко не сразу удалось осознать и понять в полном объеме такую цель юридического познания, как сравнительное правоведение. Для этого требовались столетия и естественный прогресс человечества, развитие права и нарастающее признание его роли в государстве, в обществе, в регионах и в мире. И все же с удовлетворением можно отметить интерес мыслителей Прошлых веков к изучению права "предков" и "соседей". Еще в Древней Греции с ее обилием городов-государств предпринимались попытки изучения их правовых уставов. Римская империя, формируя собственное ставшее классическим "римское право", впитывала и перерабатывала правовые нормы чужеземных народов. В средние века раздробленность обществ делала неизбежным соприкосновение и даже столк

новение юридических правил королевств, княжеств, герцогств, земель. Побеждало "право завоевателя".

Наступают XVI—XVII вв. Просветители широко использовали сравнительный метод как в историческом, так и в страноведческом планах¹. Английский философ Джон Локк в конце XVII в. развивал учение греческих мыслителей об идее единого естественного закона, действующего и в природе, и в обществе, и в государстве. Локк развил далее учение о естественном праве, сделав акцент на роли личности в системе естественных прав и обязанностей. Этический принцип права на счастье дополняется положением о равенстве людей, о таком состоянии равенства, при котором вся власть и вся юрисдикция являются взаимными. Тут видны новые подходы к государству и политической власти, отвергавшие их божественные и иные внешние источники. Функции государственных институтов становятся скорее естественно-органическими. Поэтому переход от естественного состояния к гражданскому обществу есть результат общественного договора².

Жан-Жак Руссо в своей теории общественного договора развивает идеи "мандата", "получения" власти от народа и передачи ее избранным. Правление по воле большинства, на основе законов формирует правовое государство. Критически отторгая аристократические традиции итальянских государств, Чезаре Беккариа в своей книге "О преступлениях и наказаниях" (1764 г.) обосновывает принцип равенства на основе закона. Он связывает с книгопечатанием правовой прогресс, поскольку оно сделало широкую общественность хранителем священных законов, вырвав их из рук узкого круга посвященных и правителей³.

В середине XVIII в. Шарль Луи Монтескье развивает новую политико-правовую теорию. Критикуя теологические и абсолютистские концепции государства и права, он формирует концепцию разделения властей как идеальное устройство государства, как противовес деспотизму. Не давая ее положений, которые известны читателю, подчеркнем использование мыслителем сравнительного метода. В своих трудах "Размышления о причинах величия и падения римлян" (1734 г.), "О духе законов" (1750 г.) Монтескье анализирует и сопоставляет государственные системы прошлого и настоящего. В частности, большинство древних республик имело, по его мнению, один крупный недостаток: народ имел право принимать активные решения в сфере исполнительной деятельности, к чему он неспособен. Участие народа должно быть ограничено избранием представителей⁴. В трудах Монтескье дан анализ государственного устройства Афин, рассматривается процесс осуществления власти в монархических государствах.

¹ См.: Саилов А. Х. Сравнительное правоведение и юридическая география мира. М., 1993.

² См.: Зайченко Г. А. Джон Локк. М., 1988.

¹¹ См.: Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях. М., 1995. С. 75—82.

⁴ Подробнее см.: Азоркин Н. М. Монтескье. М., 1988.

Известный немецкий философ Георг Гегель часто пользовался методом сравнительного анализа при исследовании социальных и государственно-правовых явлений. В качестве иллюстрации можно привести его статью "Английский билль о реформе 1831 г.". Она посвящена обсуждению в английском парламенте билля о реформе избирательного права с целью расширить и сделать равным представительство в парламенте от различных населенных пунктов и слоев. В процессе анализа Гегель обращает внимание на другое достоинство билля, а именно преодоление взглядов на позитивность как основу всех институтов английского права, которые "даны" властью и отражают скорее "частные" привилегии. В основе же правовых институтов континентальных государств лежат общеправовые принципы справедливости, равенства. Акцентируется влияние Франции на правопорядок в Европе. Отставание Англии объясняется господством в ней аристократических порядков. Критически оценивается и Конституция Германской империи, которая явилась лишь "бесформенным агрегатом частных прав, создавала лишь внешнюю связь между немецкими землями"¹.

Как видно, великих мыслителей прошлого привлекал как сравнительный историко-правовой, так и сравнительно-институциональный анализ. Выявлялись устойчивые закономерности, достоинства и пороки государственных институтов, обосновывались здравые и полезные советы, как лучше устроить и вести государственные дела. И эта познавательная традиция сохраняется и развивается в дальнейшем в трудах зарубежных и отечественных исследователей.

Интересна в этом плане книга французского юриста и политолога Алексиса де Токвиля, который в 1835 г. опубликовал книгу "Демократия в Америке". Поводом для поездки автора в США послужило желание изучить новшества в системе управления тюрьмами, поскольку во Франции готовился пересмотр Уголовного кодекса. Но замысел изменился и привел А. Токвиля к широкому сравнительному изучению и сопоставлению государственных институтов Америки и Франции. "Поле" сопоставления были разные стороны государственной и общественной жизни США: принцип народовластия, власть в штатах и федерализм, конституция, судебная власть. Изучению были подвергнуты каналы влияния народа на политику и власть, включая партии, печать, выборы. Особое внимание было уделено законодательству и законности и отражению социальных интересов. Отдельные выводы суммированы в сжатом резюме "Значение вышесказанного для Европы"².

Не оставили без внимания возможность сопоставления государственно-правовых институтов К. Маркс и Ф. Энгельс. В историческом плане предметом их анализа были догосударственные и государственные образования, этапы развития рабовладельческих, феодальных и капиталистических государств и перспективы создания безгосударственного коммунистического общества. В то же время отдельные институты современных государств — монархизм, парламентаризм, разделение властей, исполнительная власть, выборы — сопоставлялись в критическом и позитивном аспектах. Мно-

¹ Гегель Г. Политические произведения. М., 1978. С. 373—379. ² Де Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1992.

гочисленные иллюстрации трудового, рабочего, конституционного, гражданского, семейного права в их отдельных проявлениях обнаруживаются во многих трудах основоположников марксизма применительно к Германии, Англии, Франции. В этом видны используемые ими познавательные и социальные функции сравнительного правоведения.

В российской истории можно обнаружить следы взаимного влияния права, как русского, так и иностранного. "Русская правда" была широко известна и высоко ценилась в Европе. Составители Соборного Уложения 1649 г. не могли не учитывать опыта зарубежных кодификаций. Позже внешнее, зарубежное правовое воздействие во многом иницируется царями, которые своим политическим курсом облегчали восприятие в России прогрессивных правовых идей и учреждений. Реформы Петра I, затрагивающие административное управление, в немалой степени отражали содержание и институты правовых систем Швеции, Голландии. Екатерина II, следуя этим же курсом, хотя и поощряла знакомство с идеями Вольтера и французских энциклопедистов, была жестка в отношении их практического применения в России.

Известный французский мыслитель Вольтер в переписке с русской императрицей Екатериной II сообщает в 1770 г. о высокой оценке подготовленного ею "Наказа к составлению свода законов России", который служит упреком французам в их смешной и варварской юриспруденции, построенной на декретах папы и церковных норм.

В 1777 г. Вольтер пишет, что получил немецкий перевод Свода законов и начал переводить его на язык варваров-французов. Вольтер и его коллега внесли даже по 50 луидоров в пользу того, кто составит уголовный кодекс, близкий к русским законам и наиболее пригодный для страны, где они живут¹

Формируется в середине XVIII — начале XIX в. отечественная школа права, когда создаются училища правоведения, университеты с отделениями права.

Русско-французская война 1812 г. и последующее влияние восстания декабристов не могло не подтолкнуть Александра I к модификации государственных учреждений. Громадная кодификационная работа Сперанского в первой трети XIX в. была созвучна обновлению права на Западе. Не случайно, видимо, проект гражданского уложения рассматривался позднее как переделка Кодекса Наполеона как по системе, так и по некоторым подробностям.

Примечателен процесс своеобразной "правовой ассимиляции", когда в Свод законов Российской империи 1835 г. не включались многие законы, действовавшие на отдельных территориях Российской империи — в Прибалтике, Польше, Финляндии, на Кавказе. Местные узаконения собирались и обобщались, Сенат издал на русском языке правовые акты Молдавии, Белоруссии, Кавказа. В 40-х гг. был утвержден "Свод местных узаконений губерний остзейских, повелением императора Николая Павловича составленный". После присоединения Финляндии к России было подтверждено действие

¹ См.: *Вольтер*. Избранные произведения. Переписка Вольтера с Екатериной II. М., 1947.

на ее территории Шведского Уложения 1734 г., своих брачно-семейных, наследственных, вещных, обязательственных норм. В Польше продолжал действовать Французский гражданский кодекс 1804 г. с изменениями разделов о браке и др. В Грузии продолжали руководствоваться обычаями и Уложением царя Вахтанга VI (начало XVIII в.)¹.

В трудах ученых и писателей России XIX в. мы обнаруживаем много примеров умелого применения методов сравнительно-правового анализа. Одной из интересных попыток такого рода является книга Н. Я. Данилевского "Россия и Европа", опубликованная в 1871 г. В ней содержится глубокий анализ черт общего и особенного в российском государстве и европейских государствах, причем сопоставление дается на широком историко-культурном и этнографическом фоне. Характеристика государства сочетается с анализом его мононациональной и многонациональной структуры на примере Римской империи, Германии и России. Федерация рассматривается как организация власти снизу вверх, и славянский тип общности людей предопределяет, по его мнению, возможность создания славянской федерации с Россией во главе как некоего противостояния Европе². Тут бесспорно влияние идей Бакунина и Лаврова.

Много внимания российские ученые-юристы уделяли сравнительному анализу применительно к отраслям и институтам права. Примечателен в этом смысле "Сборник государственных знаний", изданный в 1875 г. Статьи Ф. Г. Терпера "Акционерное общество" и Д. П. Скуратова "Заметки по поводу акционерного законодательства" построены на сопоставлении законов, положений и уставов России, Англии, Германии, Франции. В критико-библиографическом разделе сборника помещены обзоры и статьи об опыте исследования английских косвенных налогов, о древнем праве балтийских славян. Даны обзоры иностранной литературы по вопросам государственного управления, финансов и военного дела³.

Для российской правовой мысли конца XIX — начала XX в. весьма характерно широкое использование сравнительно-правового метода. Его возможности позволили отечественным юристам и философам сопоставлять разные политико-правовые идеи и концепции, оценивать тенденции государственно-правового развития в различных странах. И государственведы, и цивилисты умело сравнивали отрасли законодательства и правовые институты, обогащая познавательный потенциал науки.

Анализируется историко-сравнительный метод в праве⁴. М. Ковалевский блестяще разработал вопросы представительства и самоуправления на фоне ряда государств. Б. Чичерин в "Курсе государственного права" в историко-сравнительном плане рассматривает элементы государства и его институты⁵.

Н. М. Коркунов в "Лекциях по общей теории права" строго следует историко-сравнительному методу рассмотрения эволюции ча-

¹ Подробнее см.: Развитие русского права в первой половине XIX века. М., 1994. С. 25—40. ² Данилевский Н. Я. Россия и Европа. М., 1991 г.

³ Сборник государственных знаний/ Под ред. В. П. Безобразова. Т. II. СПб., 1875.

⁴ Подробнее см.: Ковалевский М. Историко-правовой метод в юриспруденции и приемы изучения истории права. М., 1880.

⁵ Чичерин, Б. Курс государственного права. Т. I. СПб., 1894.

стного и публичного права, их соотношение между собой показано начиная с римских юристов и кончая обзором концепций современников¹.

Весьма аналитичны разработки П. И. Новгородцевым вопросов демократии, причем эволюция взглядов политологов и юристов сочетается с объективным анализом реальных процессов в разных государствах. Отмечая, что древний мир знал только непосредственную демократию и допускал отождествление ее с формой правления, он выделяет положения Руссо о демократии как форме государства, в котором верховная власть принадлежит народу. Самоуправление народа может неодинаково выражаться в монархиях и республиках, и здесь критически оценивается мысль Токвиля о неизбежности демократии как таковой. Язвительно подчеркивается боязнь англичан заимствовать "новое" из Франции. Современное понятие демократии П. И. Новгородцев связывает с идеей правового государства и свободы, равенства личности, с воспитанием народа и повышением его нравственного опыта. Фактическое осуществление народовластия неодинаково в маленькой Швейцарии и в США, Канаде, где велика власть денег и плутократии, во Франции, в Латинской Америке с кругооборотом революций и олигархий. Социализм же ближе стоит к идеологии теократии, чем демократии².

И теоретики права умело и убедительно сопоставляли правовые взгляды и концепции представителей разных школ и государств, обнаруживая то, что их сближало и разделяло. Особенно это касалось отношения к праву, которое нередко воспринималось в России с нигилистических позиций. Б. А. Кистяковский подверг резкой критике такие подходы к праву³.

Г. Ф. Шершеневич в "Общей теории права" убедительно показывает достоинства и недостатки разных правовых концепций и отражение в них исторических условий развития права и государства. Критически оценивается роль энциклопедий права, в частности отражение в России и Франции 40—80-х гг. XIX в. композиций германской энциклопедии права. Сравнение с правом других народов допускалось скорее в историческом аспекте. Заимствование правовых образцов признавалось как тенденция развития⁴.

Поворот в отечественном сравнительном правоведении происходит с победой советской власти, когда новая идеология становится основой формирования и развития социалистического права. Полный разрыв с идеями, принципами и нормами буржуазного права привел юристов — ученых и практиков — к отходу от позитивного анализа зарубежных правовых систем. Если в 20-е гг. еще можно встретить благожелательные оценки отдельных иностранных правовых институтов, особенно гражданского права, юридической техники, то в дальнейшем они исчезают. В. И. Ленин в критическом плане оценивал буржуазные институты парламента, местных властей, суда, политические права и свободы граждан, избирательные

¹ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 1989.

² См.: Новгородцев П.И. Демократия на распутье. М., 1995. С. 388—406.

³ См.: Кистяковский Б.А. В защиту права// Вехи. М., 1991.

* См.: Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. I. Вып. I. М., 1995. С. 53—58, 171—182, 252—265, 276—308; там же. Т. II. Вып. 2,3,4. М., 1995.

системы. Продолжением этой линии был курс большевиков и КПСС, государства на остро негативное отношение к иностранному праву и откровенно апологетический подход к социалистическому праву. Объективное сравнительно-правовое изучение было заменено в юридической науке и пропаганде в основном критической оценкой, которая создавала впечатление абсолютно ценной и изолированной правовой системы социализма.

В ходе научных исследований, в процессе правотворчества и правоприменения даются разные оценки сравнительному правоведению. По-прежнему дискуссии ведутся вокруг природы, целей и функций, методологии сравнительного правоведения. Сближается ли оно с теорией права и социологией права или приобретает значение самостоятельной отрасли юридической науки, каковы познавательные возможности сравнительного правоведения, ориентировано оно в большей степени на выявление общего и сравнимого или правового разнообразия, специфики и несравнимости, применять ли сравнительный метод на макроуровне права или проводить правовые микросравнения — таков в общих чертах спектр взглядов в данной сфере. Рассмотрим их подробнее.

Наиболее фундаментальным научным трудом, широко известным отечественному читателю, является книга французского ученого Р. Давида "Основные правовые системы современности". Ее первое издание на русском языке вышло в свет в 1967 г., второе — в 1988 г.¹ Используя второе издание книги, отметим прежде всего ее широкий диапазон. В ней есть общая часть — сравнительное право и разнообразие правовых систем — и особенная часть — различные правовые семьи. Сочетание глубокого теоретического анализа с обобщением громадного нормативно-правового материала делает книгу ценнейшим источником изучения и плодотворного развития сравнительного правоведения.

Характеризуя дебют сравнительного права на рубеже XIX— XX вв. и его современное значение, Р. Давид выделяет три его основные функции. Первая связана с возможностями изучения истории права и его философского осмысления. Вторая — использование сравнительного правоведения для лучшего понимания и совершенствования собственного национального права. Третья — сравнительное правоведение весьма полезно для взаимопонимания народов и создания лучших правовых форм международного общения.

Обратим внимание в данной связи на пояснение, даваемое во вступительной статье к книге. Р. Давид стремится преодолеть живучую идею о том, что право есть национальное явление. Выступая против трактовки права как государственного явления, против тесной увязки его с развитием государственности, известный компаративист развивает мысль о "саморазвитии права", не ограничиваемом пределами какого-то государства.

Для общей позиции Р. Давида характерно, с одной стороны, признание тесной связи сравнительного правоведения с теорией права и социологией права, с другой — утверждение о сравнитель-

¹ Давид Р. Основные правовые системы современности (сравнительное право). М., 1967; Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988.

ном правоведении как занятии всех юристов, умеющих применять метод сравнительного анализа в рамках разных отраслей юридической науки и законодательства. И все же специалисты-компаративисты пользуются его особой симпатией, поскольку он сам является членом их семьи.

Представляет интерес сборник статей "Сравнительное правоведение", опубликованный в 1978 г.¹ В нем объединены работы ученых-юристов зарубежных социалистических стран, в которых рассматриваются вопросы методологии и методов сравнительного правоведения, цели и задачи применения сравнительного метода, проблемы сравнимости и несравнимости различных правовых систем, критерии и уровни правового сопоставления. Примечательно, что многие общие вопросы анализируются авторами в контексте сравнения права двух общественных формаций — капиталистической и социалистической.

В советской юридической литературе 60—70-х гг. выявилось двойное отношение к сравнительному правоведению. Появились труды, посвященные его развитию в рамках мировой социалистической системы. Книга А. А. Тилле "Социалистическое сравнительное правоведение" раскрывала возможности применения приемов сравнительного анализа в юридических исследованиях, в практической деятельности². Советские юристы признавали сравнительный метод одним из методов марксистско-ленинской теории государства и права³, но далеко не главным, а скорее побочным и второстепенным. Его контрастирующая направленность имела очевидную идеологическую подоплеку.

В то же время хорошие традиции отечественной юридической школы (М. М. Агарков, Е. А. Флейшиц, Л. А. Лунц и др.) создали благоприятную почву для прикладного сравнительного анализа в рамках отдельных отраслей права и законодательства. В гражданском, трудовом, экологическом, уголовном законодательстве эти возможности можно было использовать шире, в ряде отраслей публичного права — значительно сложнее ввиду их очевидной политизированности. Но и в отраслевых науках обсуждался вопрос о предмете социалистического сравнительного правоведения и о спектре применения его методов. Показательны плодотворные попытки сравнительного анализа законодательства союзных республик, которые теперь воспринимаются с особой благодарностью в связи с правовым разнообразием в рамках общероссийской правовой системы⁴. Работы общего характера способствовали развитию исследований в данном направлении⁵.

Изменения на политической карте мира в конце 80-х гг. повлекли за собой перемены в сравнительном правоведении. Полити-

¹ См.: Сравнительное правоведение/ Под ред. В. А. Туманова. М., 1978.

² См.: Тилле А. А. Социалистическое сравнительное правоведение. М., 1975.

³ См.: Файзиев М. М. Использование классиками марксизма-ленинизма сравнительного метода при исследовании государственно-правовых явлений// Советское государство и право. 1973. № 8.

⁴ См.: Проблемы сравнительного исследования законодательства союзных республик. Ташкент, 1974 г.

⁵ См.: Туманов В. А. О развитии сравнительного правоведения// Советское государство и право. 1982.

ческое и экономическое сближение постсоциалистических стран с иностранными государствами дало мощный толчок к открытости правовых систем и их широкому взаимовлиянию. Правда, оно не стало все же взаимным, поскольку "модели западного права" стали рассматривать в качестве образцовых и универсальных. Распространение общих правовых идей, концепций правового государства сопровождалось и сопровождается в настоящее время копированием и механическим заимствованием юридических конструкций и правовых решений. Движение к "общеправовому единству" явно ускорилося.

Поэтому особую значимость приобретает теоретическая разработка проблем современного сравнительного правоведения. В целом ряде статей ученых-юристов, опубликованных в журналах "Государство и право", "Правоведение", "Право и экономика", "Московский журнал международного права" и др., представлены обширные материалы сравнительно-правового анализа применительно к отдельным отраслям, подотраслям законодательства, правовым институтам. Но им не всегда хватает корректности сопоставления, точности оценок возможного "заимствования". Пассивная информативность подчас довлеет над подлинной аналитичностью. Отдельные сравнения проводятся вне общего социального, государственного контекста и правовых систем в целом. Сказанное объясняет возросший интерес к общим проблемам сравнительного правоведения. Отметим в данной связи ряд полезных научных разработок. К одной из них, несомненно, относится книга А. Х. Саидова "Сравнительное правоведение и юридическая география мира". В ней содержится анализ романо-германской и иных правовых семей, показывается общее и особенное в развитии правовых семей и правовых систем. Действительно, взаимопроникновение элементов тех или иных правовых систем становится весьма заметной и усиливающейся тенденцией¹. Но она не перекрывает пути дифференциации правовых массивов, их отпочкования и самостоятельного существования. Поэтому поиски общих закономерностей правового развития желательно сочетать с бережной оценкой правового разнообразия в современном мире.

Полезной является книга-справочник Ф. М. Решетникова "Правовые системы стран мира". В ней 24 очерка о правовых системах иностранных государств, преимущественно Западной Европы. В каждом очерке краткая характеристика государственного строя как бы предпослана анализу правовой системы, источников права и отраслей частного права (гражданского, торгового, семейного и др.) и уголовного права. Рассмотрены судебные системы государств. В целом книга содержит концентрированный нормативный материал, который позволяет читателям самостоятельно изучать и сопоставлять национальные законодательства².

В некоторых учебниках по теории права и государства выделяются главы, посвященные основным правовым системам совре

¹ См.: Саидов А. Х. Указ. соч.

² См.: Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира. М., 1993.

менности¹. Но в них дается скорее характеристика разных национальных систем, чем их сопоставление. Не в полной мере определяются общие и специфические тенденции развития. Остается в стороне правовой механизм сближения национальных законодательств, в том числе и под растущим влиянием норм межгосударственных объединений и международных организаций.

Примерно в том же плане написана глава III "Российская правовая система и правовые семьи народов мира" книги В. Н. Синюкова "Российская правовая система"². В ней привлекает внимание описание формирующейся — по мнению автора — славянской правовой семьи. Более широкий круг проблем освещен в главе XI "Сравнительное правоведение: современное состояние и тенденции развития" монографии "Российское законодательство: проблемы и перспективы"³. Показана роль актов СНГ и ЕС для гармонизации законодательств государств-членов.

Привлекает внимание книга немецких юристов Цвайгерта К. и Кетца Х. "Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права"⁴. Внимание авторов к теории и методологии сравнительного правоведения делает ее полезной для многих юристов, аспирантов и студентов. Понимая под сравнительным правом применение сравнительного метода при изучении права как объекта интеллектуальной деятельности, авторы все же разделяют ранее высказанное мнение о сравнительном частном праве как квинтэссенции всего сравнительного права. Тем не менее исходные позиции о функциях и целях, методах сравнительного права, сравнениях на макро- и микроуровнях не мешают сопоставлять сравнительное право с международным частным и публичным правом и историей и социологией права.

Кроме традиционного взгляда на отдельные правовые семьи авторы попытались дать другой критерий их классификации, а именно "правовой стиль". Это комплексное понятие, включающее историческое происхождение и развитие правовой системы, источники права, господствующие доктрины, идеологические факторы.

¹ См.: Общая теория права. М., 1995. С. 341—373; Общая теория права и государства. М., 1994. С. 218—231.

² См.: Синюков В. Н. Российская правовая система. Саратов. 1994. С. 161—177.

³ См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995.

⁴ См.: Цвайгерт К., Кецц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. Т. I. М., 1995. С. 8—11.

Глава II. Содержание сравнительного правоведения

1. Природа сравнительного правоведения

Сравнительное правоведение проходит длительный путь развития. Ученые выделяют ряд ступеней¹, учитывая которые мы расширяем исторический фон. Условно можно выделить четыре основных этапа его формирования и развития. Первый — отдельные попытки сопоставления разных правовых образований, второй — использование историко-познавательных приемов сравнения отдельных отраслей законодательств, третий — применение сравнительно-правового метода в исследованиях правовых систем по широкому кругу вопросов, четвертый — формулирование теории сравнительного правоведения.

Рассмотрение разных подходов в юридической доктрине и практике к сравнительному правоведению дает нам возможность изложить собственную позицию. Поясним прежде всего содержание данного понятия. Оно включает в себя несколько элементов: изучение различных нормативных массивов, правовых систем, овладение приемами их сопоставления и оценка, использование способов их отражения и восприятия в тех или иных национально-правовых системах, знание тенденций и закономерностей общеправового развития. Тут, как видно, есть и идеи, и научные концепции, и нормативные массивы, и методологические приемы.

Словом, сравнительное правоведение является теорией или научной дисциплиной в ряду отраслей юридической науки. Ее цель — изучать и сопоставлять различные правовые массивы и системы между собой и с нормами международного права, выявлять сходство и различия, определять тенденции общеправового развития.

В этом смысле понятия "сравнительное правоведение" и "сравнительное право" нельзя отождествлять. Первое гораздо богаче и объемнее по содержанию и обладает комплексным характером. Второе же понятие вообще вызывает сомнения, поскольку трудно представить подобную новую разновидность права. Исходя из триединого представления о праве национальном, международном и над-государственном, нелегко находить место "сравнительному праву". Сравнительное правоведение в нашем понимании и предназначено для сопоставления вышеуказанных разновидностей права, не претендуя на новый вид права.

Что касается соотношения и возможного отождествления сравнительного правоведения со сравнительным методом, то и здесь водораздел можно провести довольно отчетливо. Сравнительное правоведение в нашем понимании имеет свой предмет исследования — общее и особенное в различных правовых массивах и системах, сферы и аспекты их динамичного соотношения между собой. Оно обладает своей методологией, ибо познание такого сложного, многогранного и противоречивого объекта требует серьезных информационных и аналитических усилий. Методология сравнительного пра-

¹ См.: Саиёе А. Х. Указ. соч. С. 45—57.

введения лишь в этом смысле может быть отождествлена со сравнительным методом. Точнее же вести речь о методологии, в рамках которой используются различные методы сравнительного анализа и оценки.

В научном отношении нередко применяется также понятие "компаративистика", производное от известного слова в английском и французском языках. Оно, думается, ближе к предложенному нами понятию "сравнительное правоведение", хотя неизбежны оттенки в его понимании и использовании в разных странах.

Есть основания условно выделять в рамках теории или научной дисциплины сравнительного правоведения общую и особенную части. Общая часть может быть посвящена понятию сравнительного правоведения, его предмету и методологии, целям, субъектам и объектам, критериям сопоставления и оценки, способам восприятия элементов иностранных правовых систем в национальном законодательстве.

Особенная часть позволит раскрыть особенность применения методологии сравнительного правоведения в двух аспектах. Структурный аспект означает его применение в отношении правовых семей, нормативных массивов, правовых систем и их составных частей. Отраслевой аспект дает возможность использования и выявления потенциала сравнительного правоведения в разных отраслях юридической науки и отраслях законодательства. Здесь обнаруживается немало интересного и многообразного по содержанию. Мы имеем в виду разные объемы и масштабы, реальные возможности применения, неодинаковые темпы развития. Уже говорилось, к примеру, что в области гражданского права компаративистика давно имеет бесспорные успехи. В области конституционного, административного и финансового права в силу их большей политизированности ее достижения стали очевидными лишь в последние годы, когда признание приоритета общедемократических принципов и прав человека существенно сближает все национальные правовые системы.

Поэтому особенная отраслевая часть сравнительного правоведения существует как бы в двух плоскостях, одновременно в рамках указанной теории и в рамках соответствующих отраслей юридической науки и законодательства. Для них она служит своего рода теоретико-методологической основой.

И здесь следует упомянуть об особой связи сравнительного правоведения с общей теорией права и государства. Многим исследователям, студентам и аспирантам, практикующим юристам и до сего дня кажется возможным полностью охватить проблематику сравнительного правоведения рамками общей теории права. Да, такое поглощение возможно, но лишь в ограниченных пределах. Для общей теории права важна иная, более высокая мера абстракции, "нормативной концентрации", когда в соотношении общего и особенного доминирующим является первый элемент в этой паре. Все "правовое разнообразие" трудно охватить подобным образом, и оно неминуемо требует своего "правового поля".

Сказанное подводит читателя к вопросу о понятиях, используемых в рамках научной дисциплины "сравнительное правоведение". Их можно условно разделить на четыре группы.

32

Во-первых, понятия, отражающие "членение" правовых образований, приведенное выше.

Во-вторых, специальные понятия, присущие преимущественно сравнительному правоведению. К их числу относятся: "правовое сходство", "правовое различие", "коллизийные нормы", "гармонизация законодательства", "сближение законодательства", "унифицированные правовые акты", "модельные законодательные акты".

В-третьих, понятия общей теории права и государства - "право", "правовая система", "законодательство", "правовой акт", "правовая норма", "государство", "суверенитет государства" и др.

В-четвертых, понятия отраслевых юридических наук и прежде всего конституционного права ("органы государственной власти", "парламент", "гражданин" и др.) и международного права ("международные нормы", "международный договор", "ратификация, одобрение", "международная организация" и др.).

Использование специальных, общих и отраслевых понятий для целей сравнительного правоведения должно быть системным и очень корректным. Нельзя допускать подмену и смешение понятий, их применение вне связи друг с другом. В противном случае будут допущены ошибки в сравнительном правоведении, о чем подробнее будет сказано ниже.

Точное, поддающееся правильной оценке значение нормативных понятий и юридических терминов имеет первостепенное значение для сравнительного правоведения. Ведь оно имеет дело с неоднородными правовыми явлениями, в основе которых нередко лежат разные научные и иные взгляды, идеи, концепции. Несовпадение юридических терминов затрудняет подчас адекватное понимание и сопоставление правовых явлений, которые "описываются" с их помощью. Поэтому следует поддержать содержащиеся в докладе специальной проблемной группы по правовой реформе в СНГ (1992 г.) Комиссии Европейских сообществ предложения подготовить и издать толковый словарь юридических терминов, используемых в законодательстве стран Содружества. Следом за ним можно готовить двуязычные или многоязычные юридические словари на языках независимых государств. К сожалению, пока работа в данном направлении почти не продвинулась вперед.

Поясним еще один аспект сравнительного правоведения. Оно может выступать как учебная дисциплина, преподаваемая в юридических академиях и институтах, на юридических факультетах университетов, юридических отделениях других учебных заведений. Курс сравнительного правоведения может состоять из общей и особенной части — быть полезным как для общего, так и для специального юридического образования. Допустимо "Введение в сравнительное правоведение". Изучение его как самостоятельной учебной дисциплины по соответствующей программе — актуальная задача. Возможно включение как составной части в программу курса общей теории права или теории права и государства. Вполне оправданны соответствующие спецкурсы, в зависимости от профиля вуза и программ обучения студентов, дипломатов, специалистов. В любом случае преподавание сравнительного правоведения являет

ся насущной задачей сегодняшнего дня и особенно ближайшего будущего.

Есть еще один аспект сравнительного правоведения, нередко остающийся в стороне. Мы имеем в виду его практический аспект, богатые возможности использования теории, методологии и особенно результатов сравнительных правовых исследований в юридической практике. В правотворчестве и правоприменении богатые ресурсы сравнительного правоведения поистине неисчерпаемы, и об этом подробнее будет сказано ниже.

Сравнительное правоведение не сухая отрасль правовых знаний и не коллекция безличных юридических текстов. Оно творится людьми, правоведами высокого класса, специалистами широкого профиля. Научно-исследовательские центры, институты, фонды, издательства, журналы служат объединению ученых-компаративистов и их совместным усилиям на поприще сравнительного правоведения. Сеть учреждений в этой сфере широко развилась в мире. Назовем лишь некоторые из них.

В 1869 г. было создано французское общество сравнительного законодательства. В 1900 г. состоялся I Международный конгресс сравнительного права. 13 сентября 1924 г. была основана Международная Академия сравнительного права. Учреждение ее состоялось в Гааге, в городе, являвшемся символом защиты мира с помощью права. Статья 2 Устава определяла главную цель Академии — сравнительное изучение правовых систем. Она включает в свой состав виднейших ученых-юристов многих стран — избранных ею академиков и членов-корреспондентов. Регулярно проводятся конгрессы, ведущие работу по тематическим секциям. Первый конгресс состоялся в Гааге в 1932 г. и включал пять секций: методология, источники права и история, гражданское право и процесс, коммерческое право и право интеллектуальной собственности, публичное и уголовное право, международное право.

В Афинах 31 июля—6 августа 1994 г. состоялся XIV конгресс юристов Международной Академии сравнительного права. Конгресс отличался широкой представительностью "юридического мира — в нем участвовало свыше 750 ученых-юристов из 41 государства, в том числе из Российской Федерации.

Программа конгресса характеризовалась небывалой широтой и удачным сочетанием традиционной тематики и проблем, имеющих особую актуальность в современном мире. В общих чертах содержание его работы отличалось, во-первых, углубленным анализом ряда общетеоретических проблем правового развития и методологии сравнительного правоведения. Во-вторых, расширением круга проблем отраслей публичного права. В-третьих, более основательным рассмотрением соотношения национального права и международного права, особенно в сфере прав человека. В-четвертых, анализом и оценкой регуляторов экономической деятельности и связей ее участников. Особый акцент был сделан на инструменты финансового и налогового законодательства.

Работа конгресса проходила на секциях. Всего было образовано 34 секции. Вот темы некоторых секций: преемственность и разрыв правовых связей в период социальной революции; стиль за-

конодательной деятельности; диапозитивные нормы и запретительные нормы; применение сравнительного права судами; новые тенденции в области давности погашения обязательств; множественные деликты; собственность и алименты в бракоразводном процессе; современный механизм заключения финансовых сделок и его влияние на валютное регулирование; правовое положение культурной собственности в международном частном праве; нормы, ограничивающие осуществление юрисдикции в отношении гражданских и торговых дел; доказательственная сила свидетельских показаний в частном праве; сельское хозяйство и окружающая среда;

слияние компаний как результат развития регулируемых государством рыночных отношений; стандарты в области охраны литературной и художественной собственности; коллективные права работающих по найму в государственном секторе; легитимность деятельности по оценке конституционности и теория толкования; принципы конституционного права; тенденции развития парламентаризма; правовое положение беженцев; административные иски ненадлежащей формы; криминализация поведения в бизнесе; терроризм;

единообразная система международных котировок; использование экспертных систем в сравнительном праве; исключаящие оговорки в коллизионном праве и коллизии юрисдикции.

Приведем еще одну иллюстрацию масштабов всемирно-научного творчества. Национальная ассоциация уголовного права, ученых других отраслей нередко входят в соответствующие международные ассоциации.

Во Франции долгие годы действует Институт сравнительного права (Париж), который обрабатывает громадный объем юридических источников, готовит сводные информационные обзоры законодательства по регионам и отдельным странам, по отраслям права. Проводит встречи юристов разных стран.

Успешно работает Центр сравнительного права в Швейцарии (Лозанна), обладающий большим нормативным фондом. В Лозанне есть Институт международного и сравнительного права. С 1947 г. действует Общество сравнительного правоведения Бельгии и Нидерландов. Много подобных центров есть в США.

В России работает Институт законодательства и сравнительного правоведения, являющийся уникальным научным центром в данной сфере. В нем есть ряд специализированных отделов по отраслям иностранного права, международного частного права, по законодательству стран СНГ. Институт готовит книги по проблемам российского и зарубежного законодательства, выпускает обзорную и реферативную информацию об иностранном законодательстве — в отраслевом, институциональном и страноведческом аспектах. Проводится анализ соотношения законодательства Российской Федерации и ее субъектов. В издаваемых журналах "Право и экономика", "Законодательство и экономика" часто публикуются аналитические обзоры по отдельным вопросам иностранного законодательства.

В нашей стране в последние годы состоялся ряд научных конференций по сравнительному правоведению. В 1992 г. Институт провел совместно с Комитетом по законодательству Верховного Со

вета России научно-практическую конференцию о сравнительном анализе законодательства республик в составе Федерации. В 1993 г. состоялась широкая конференция по правовому обеспечению СНГ. В 1995 г. в Нижнем Новгороде прошла интересная конференция "Законодательство России и международное право". В рамках Межпарламентской Ассамблеи регулярно проходят конференции, семинары, посвященные сравнительному анализу развития отраслей законодательства в государствах Содружества. В конце 1996 г. в Москве состоится конференция на тему "Законодательство России и иностранных государств".

В Греции, в Афинах, есть Институт иностранного и международного права, который проводит большую информационно-аналитическую работу в сфере сравнительного правоведения. Готовятся обзоры иностранного законодательства. Приглашаются иностранные юристы для выполнения исследовательских проектов. Проводятся семинары и конференции. Весьма полезным и содержательным является периодически издаваемый Институтом "Обзор греческого и международного права". В нем публиковались материалы сравнительного изучения вопросов ответственности публичных властей за причиненный экономический ущерб по английскому, германскому и французскому праву, статьи о развитии международного экономического права в отношениях между государствами с различным экономическим и социальным строем, об ограниченной виновности судовладельцев в условиях конфликта законов во времени.

Развитие сравнительного правоведения во многом связано с периодическим изданием специализированных журналов, обзоров и бюллетеней. Без них трудно наладить обмен правовой информацией и плодотворные научные обсуждения общих и специальных проблем компаративистики. Среди множества журналов, издающихся в разных странах, назовем (в переводе на русский язык) лишь некоторые из них: американский журнал сравнительного права, "Сравнительное право" (Франция, Париж), американский обзор права (Школа права в Вашингтоне), обзор уголовного права (Лондон), английский журнал "Публичное право", журнал "Европейское частное право" (издается в Германии), многочисленные тематические издания о праве бизнеса, обзоры восточного права и др. американской ассоциации адвокатов.

В России обзоры сравнительного права публикуются в журналах "Государство и право", "Правоведение", "Московский журнал международного права", "Международное частное право" (Санкт-Петербург), "Ежегодник международного права". Межпарламентская Ассамблея государств Содружества регулярно выпускает "Вестник Межпарламентской Ассамблеи", в котором есть обзоры национальных законов.

2. Цели сравнительного правоведения

Юридическая наука и практика давно и успешно используют сравнительное правоведение для достижения своих целей. Тем самым глубже постигаются процессы и явления в правовой сфере,

удается лучше понять объем и характер "внешнего" правового влияния, масштабы и формы использования зарубежного правового опыта. И напротив, игнорирование и недооценка богатого потенциала сравнительного правоведения в современных условиях недопустимы. Это ведет к искусственной изоляции и замкнутости национальных правовых систем и даже к их противопоставлению. В меньшей степени используется общеправовая обзорная информация. Порождаются не только юридические ошибки, но и неверные политические и экономические решения.

Поэтому столь важно правильно установить главные цели сравнительного правоведения. А это позволит, в свою очередь, верно выбирать конкретные правовые цели, которые могут изменяться в зависимости от динамики общественного развития, от перемен социально-экономической обстановки в странах. Существенно воздействуют на них изменения в структуре и функциях государства и его органов и особенно перемены и резкие повороты в политическом и экономическом курсе.

Цели сравнительного правоведения могут различаться и в зависимости от избранного объекта изучения и сравнения. "Угол зрения" в компаративистике очень важен, поскольку тогда обеспечивается методологически корректное поведение и действия лиц или учреждений, проводящих сравнительно-правовой анализ. Ведь понятно, что микросравнения норм, актов могут иметь сугубо прикладной и даже технико-юридический смысл. А сопоставление отраслей и систем национальных законодательств в целом нередко кроме сугубо правотворческого смысла обладает и явной или скрытой политической направленностью.

Правильный выбор целей сравнительного правоведения означает не только верную общую целевую ориентацию, но и определение серии взаимосвязанных правовых задач. Их последовательное решение позволяет шаг за шагом идти к достижению намеченных целей.

Возможна и перемена целей, когда в ходе объективного познавательного процесса полученным материалам и сведениям придается сначала объективистский информационный смысл, а при изменении ситуации — пропагандистский: апологетический — в свою пользу, критический — в отношении правовых систем иностранных государств. Такую подвижность и сменяемость целей нужно либо заранее предвидеть, либо быть готовыми к внезапному появлению такой потребности.

Каковы же главные цели сравнительного правоведения, каков критерий их выделения, как эти цели соотносятся с более конкретными целями и задачами, решаемыми сравнительным правоведением? К главным целям сравнительного правоведения мы относим те основные и стабильные их целевые и функциональные установки, которые обеспечивают устойчивое и постоянное развитие сравнительного правоведения. Как явление общественной и в том числе правовой жизни оно имеет свои объективные причины и порождаемые ими правовые потребности. Удовлетворению этих правовых

потребностей и служит весь механизм функционирования сравнительного правоведения.

Речь идет о следующих главных целях сравнительного правоведения.

а). Познавательная цель.

Сравнительное правоведение всегда ориентировано на глубокое и масштабное изучение правовых явлений. Их анализ и оценка применительно к внутригосударственному развитию будут более полными и объективными, когда изучаются общие и специфические причины правовых явлений, временные и стабильные правовые ситуации в зарубежных государствах и их влияние; факторы, ведущие к изменению иностранных законодательств, к принятию и изменению правовых актов; условия, способствующие или сдерживающие реализацию права.

Исследование и сопоставление уровня правосознания и правовой культуры в своей стране и в иностранных государствах позволяет лучше понять механизм правового поведения граждан в данный период и в перспективе, когда будут действовать новые законы. Равным образом это касается сравнения правообеспечивающих механизмов — как определены в законодательстве правотворческие и правоприменительные полномочия государственных органов, насколько последовательно они реализуют свои полномочия, какова эффективность деятельности суда, органов юстиции, прокуратуры, внутренних дел, адвокатуры и т. д. Ведь без них нормы почти не действуют и понять пределы взаимного правового влияния без использования "чужого" правового опыта невозможно.

Познавательная цель сравнительного правоведения достижима не без преодоления противоречий и трудностей, ошибок. Сказывается и сложность, и подвижность изучаемой и сопоставляемой "правовой материи", и нехватка достоверной информации, и уровень квалификации людей и учреждений, проводящих сравнительно-правовое изучение. А ведь это именно исследование, которое следует проводить объективно и без каких-либо предвзятых подходов и субъективистских оценок, тогда оно будет постоянно и плодотворно "питать" правотворческую мысль и практику.

б). Информационная цель.

Данная цель производив и тесно связана с первой целью. Мы выделяем информационную цель как средство достижения познавательной цели сравнительного правоведения и как его самостоятельную цель. Действуя для достижения и этой цели, сравнительное правоведение постоянно получает материалы о развитии и функционировании зарубежных правовых систем, государственных институтов, об их взаимосвязях между собой, нужны сведения о правовых ситуациях и тенденциях правового развития в региональном и мировом масштабах. Важна и информация о восприятии, оценке, реагировании на изменения, происходящие в национальной правовой системе. Какое-либо изолированное правовое развитие ныне просто недопустимо.

Информационная цель сравнительного правоведения достигается путем применения целого ряда средств: прежде всего это подготовка справочных материалов о развитии иностранного законодательства, информационных обзоров зарубежного законодательства. Их готовят по страноведческому признаку, по отдельным отраслям, подотраслям законодательства, правовым институтам. Нередко сочетается отраслевой и страноведческий признаки, и тогда информация предстает более систематизированной и удобной для восприятия студентами, аспирантами, юристами, специалистами, учеными, законодателями, работниками государственных органов.

В качестве примера приведем примерный перечень обзорных информации и реферативных информации, подготовленных Институтом законодательства и сравнительного правоведения за последние годы: Профессиональное обучение рабочих и служащих (1993 г.);

Международная унификация коллизионных норм семейного права (1993 г.); Организация и деятельность счетных палат (1993 г.); Страховая медицина (Австрия, Великобритания, Франция, ФРГ, Швеция, Швейцария) (1993 г.); Уголовно-исполнительное законодательство (США, Англия, Германия, Франция) (1993 г.); Охрана памятников истории и культуры (Великобритания, Италия, США, ФРГ, Франция) (1993 г.); Правовое регулирование занятости в государствах Восточной Европы (1993 г.); Правительство в зарубежных государствах (1993 г.); Недобросовестная конкуренция (1993 г.); Законодательство Европейского экономического сообщества о защите прав потребителей (1994 г.); Государственно-правовые институты в международных договорах, относящихся к внутреннему законодательству (1994 г.); Несостоятельность и банкротство (1994 г.); Рассмотрение споров, связанных с предпринимательской деятельностью (1994 г.); Налоговые преступления и проступки (1995 г.); Торговое представительство (1995 г.); Законодательство зарубежных стран о залоге (1995 г.); Трудовой договор (1995 г.).

В 1994 г. были подготовлены следующие реферативные информации: О хозяйственной деятельности иностранцев и защите иностранных инвестиций; О коллективном договоре в бюджетной сфере; Об обращении краткосрочных государственных ценных бумаг; О банках и других финансовых органах; Новый закон о найме помещений; Изменение законодательства о банкротстве.

Как видно, названные виды информации имеют специализированный характер и рассчитаны на решение тех задач сравнительного правоведения, которые связаны с сопоставлением собственно законодательных систем. Для более конкретных задач используются краткие сведения о зарубежных актах, об их месте в правовой системе, структуре и содержании, и даже об отдельных нормах и группах. Важно знать, каковы юридические режимы разных видов деятельности. И то и другое весьма важно.

Например, в связи с расширением правового поля деятельности предпринимателей, иностранных инвесторов, банков подобная информация дает им точные знания того, какие есть нормы и как "встретят" их на территории иностранного государства, где они собираются действовать.

Есть и более обширные справочные материалы, подготовленные в виде обзоров, справок, статей в научных и иных журналах. Это своего рода рефераты, аннотации правовых актов. Содержащиеся в них данные дают ту или иную картину иностранного законодательства. Но в любом случае собственно информационная цель сравнительного правоведения является наиболее простой и доступной для реализации, ибо она как бы выражает наблюдение за правовой сферой и далеко не всегда содержит какой-либо анализ и оценки. Это скорее всего обобщенные и даже иллюстративные правовые сведения.

в). *Аналитическая цель* сравнительного правоведения является целью более высокого порядка. Ставя ее перед собой, компаративисты стремятся обнаружить корни, истоки правовых явлений в зарубежных правовых системах и тенденции их развития. Собственно говоря, именно в процессе достижения этой цели и происходит сравнение. Объектом его является прежде всего своя национальная правовая система и иностранная правовая система. В этом случае критерии сопоставления как бы заданы функционально, т. е. стремлением обнаружить общее и специфическое и возможностью использования зарубежного правового опыта для решения конкретных правовых задач. Проверить, верно ли определяется место правового акта в общей системе, его форма и связи, получить подтверждение правильности собственных правовых решений.

При аналитическом сравнении двух и более правовых систем зарубежных государств критерии некоторым образом могут изменяться. Бывает полезно для получения доказательств общеправовой тенденции, устойчивости форм и методов правового регулирования провести сопоставление возможного (даже в будущем) соотношения своей национальной системы с иностранными правовыми системами.

Вряд ли можно сомневаться в том, насколько трудно реализовать аналитическую цель сравнительного правоведения. Ее осуществление находится как бы в процессе достижения познавательной цели с использованием результатов реализации информационной цели. Игнорирование или слабый учет данной зависимости между целями приводит к подмене аналитической цели информационной и к подготовке описательных материалов, обзоров, разработок, статей в журналах, разделов и глав в книгах без признаков какого-либо анализа и оценки.

А это ведет, в свою очередь, к неверному использованию правовой информации, когда разработчики проектов законов, эксперты, депутаты оперируют ею в готовом виде и механически копируют отдельные правовые решения. "Переносят" виды актов и норм в ткань национального правового массива или отдельного закона. Поэтому следует помнить о главном — именно аналитическая цель правового сравнения является наиболее трудной и наиболее важной, поскольку ориентирует не на внешние, "визуальные" сопоставления юридических форм, а на содержательные правовые решения.

Названные три цели сравнительного правоведения объединяются в одну группу по своей объективной направленности и своего рода однородности юридической технологии их достижения. В другую группу входят цели строго функциональной направленности, поскольку они ориентированы на строго определенные цели. Эти цели как бы "заданы", поставлены в зависимость от политической установки субъекта сравнения, от его социальной ориентации. Таковы интегративные, критические и пропагандистские цели.

г). *Интегративная цель* сравнительного правоведения predeterminedена курсом государства или государств, межгосударственных объединений на гармонизацию и сближение национальных законодательств. Такая цель дает четкую ориентацию в разработке способов гармонизации и сближения в их практическом применении, а также в серии последовательных действий государств в направлении к данной цели.

В этих случаях критериями сравнения и оценки национальных законодательств служат признание общих интересов государств в согласованном правовом регулировании, поиск и определение объектов такого регулирования, выявление различий в национальных законодательствах и возможных средств их преодоления. Обеспечивается благоприятный политический и социально-психологический климат для переговоров, обсуждений, достижения договоренностей. Облегчается поиск согласованных решений. Создаются необходимые правовые условия — обмен правовой информацией и доступ к банкам данных, формируются системы сопоставляемых классификаторов законодательства, словников и понятий. Облегчается и стимулируется согласованная научная разработка общих концепций законодательства, когда книги, статьи, конференции и семинары являются вкладом в теоретический потенциал.

д). Противоположной является *критическая цель* сравнительного правоведения, обусловленная объективными и субъективными факторами. "Критическое сравнение" было преобладающей целью в сопоставлении правовых систем капитализма и социализма. В 20—30-х гг. в политических документах и трудах советских юристов преобладали откровенно критические оценки не только законодательства буржуазных стран в целом, но и отдельных законов — о труде, выборах и т. п. Хотя справедливости ради следует отметить и научные труды, в которых признавалась полезность не только приемов зарубежной юридической техники, но и отдельных правовых конструкций из области гражданского права. В 50—80-е гг. противопоставление этих двух правовых систем то обостряется, то смягчается, но по-прежнему остается своеобразной точкой отсчета в сравнительно-правовых исследованиях.

Другая ось критической оценки пронизывает многочисленные оценки иностранных законодательств. Недовольство одной страны политикой другой страны порождает критику в адрес конституционного, торгового, таможенного, банковского, финансового, эмиграционного законодательства. Она может выражаться как в общих политических оценках, так и в негативной оценке положений от

дельных законов, ущемляющих интересы приграничных государств либо содержащих отступления от международных документов. Такая критическая направленность более подвижна и зависит от динамики общественной ситуации внутри того или иного государства и в мировом сообществе.

е). Свообразным "ответом" на вышеназванную цель служит *пропагандистская цель* сравнительного правоведения. Каждое государство заинтересовано в защите своей правовой системы и пропаганде ее достоинств. Органы государства, научные учреждения, средства массовой информации стремятся для достижения этой цели к некоторому преувеличению значимости отдельных сторон национальной правовой системы. Без внимания оставляют положительные аспекты других правовых систем, все сопоставления — "в свою пользу". Понимая обусловленность подобной цели и порождаемых ею критериев сравнительно-правового анализа, отметим ее очевидную односторонность, как и в предыдущем случае.

3. Объекты сравнительного правоведения

Деятельность в сфере сравнительного правоведения, как выяснено выше, призвана осуществлять сложные цели. Их выбор происходит не сам по себе, в какой-либо изолированной или кабинетной атмосфере. Будучи познавательным процессом, "питающим" не только всю национальную правовую систему, но и ее отдельные элементы и прежде всего отрасли права и законодательства, сравнительное правоведение должно чутко и своевременно реагировать на общественные процессы и особенно те, которые происходят в правовой сфере. Улавливать, выявлять и фиксировать общественные потребности, правовое регулирование которых предполагает проведение сравнительного анализа с зарубежными правовыми системами. Поэтому объекты сравнительного правоведения — не умозрительные задачи кабинетных ученых, а реальные общеправовые явления и процессы, требующие анализа, оценки и принятия адекватных государственно-правовых мер и осуществления необходимых действий.

Вполне естественно по этой причине, что такие объекты возникают не эпизодически, спонтанно. Скорее всего можно вести речь о непрерывном процессе движения, возникновения, изменения объектов сравнительного правоведения, который требует систематических наблюдений, сбора и использования информации. Необходимость в правильном осмыслении общеправовых явлений диктует организацию серьезной работы в данном направлении. Чувствуя правовые потребности, исследователь, специалист, депутат неминуемо будет ставить перед собой те или иные цели сравнительно-правового изучения. Постановка целей и выбор средств их достижения предопределяются умелым выбором объектов сравнительного правоведения.

Переходя к характеристике таких объектов, отметим прежде всего некоторые общие черты. Во-первых, есть объекты постоян-

ные, которые всегда и при любых условиях требуют внимания, наблюдения, изучения, анализа. Во-вторых, ряд объектов периодически может попадать в поле зрения компаративиста в зависимости от целей, которые перед ним стоят. В-третьих, некоторые объекты сравнительного правоведения требуют серьезных усилий по их обнаружению и выявлению тех или иных свойств, тенденций и характеристик, которые позволяют их "описывать". В-четвертых, объекты сравнительно-правовых исследований, которые так или иначе связаны между собой. И даже занимаясь одним объектом, нельзя не учитывать его связь и соотношения — скрытые, обнаруживаемые, очевидные — с другим объектом. Без соблюдения этих правил легко допустить ошибки, цена которых велика.

Рассмотрим теперь кратко отдельные объекты сравнительного правоведения, начиная с самых общих и по этой причине менее определенных по своему объему и содержанию. Сознвая условность какого-либо перечня, рискнем все же предложить его читателю,

Первое. Наиболее широким по масштабам и подвижным является такой объект сравнительного правоведения, как правовая действительность, правовая реальность. Применительно к нашей теме имеются в виду состояние и изменения в государственно-правовой сфере. К ним относятся прежде всего процессы развития иностранных государств, их политики, особенно в правовой сфере, государственных институтов, политический режим. Важно изучать отношения к праву как к явлению и фактору общественной жизни, к законотворчеству и роли закона, к эволюции системы законодательства и его отраслей. Нельзя упускать из виду состояние правообеспечивающих институтов — юстиции, судов, прокуратуры, органов внутренних дел, адвокатуры, правозащитных процедур. Знание их, равно как и использование доступной правовой информации и статистики, позволит получать более или менее достоверную картину реального правоприменения.

Нетрудно заметить, что при таком широком подходе в орбиту изучения включается и такой феномен, как государство. Но для сравнительного правоведения нет надобности изучать и сопоставлять этот феномен в полном объеме, поскольку политология¹ и теория государства заняты им во всех гранях и проявлениях. В интересующем нас плане государство рассматривается через "призму права", как объект правового опосредования. Хотя, разумеется, грани тут проводить довольно сложно. Приведем ряд иллюстраций.

В зарубежной литературе по теории государства, политологии, конституционному и административному праву широко применяется метод сравнительного анализа. Сошлемся на книгу финского политолога Т. Ванханена "Появление демократии. Сравнительное изучение 119 государств, 1850—1979 гг." (русское название), изданную в Хельсинки в 1984 г. Найденные автором "показатели" и "меры" демократичности (число голосующих на выборах, развитие партий и др.) позволили применить их к разным странам.

¹ См., например: *Голосов Г. В.* Сравнительная политология. Новосибирск, 1995.

Была установлена корреляция, зависимость между условиями и этапами их развития и уровнем демократичности.

В отечественной науке привлекает внимание новая книга В. Е. Чиркина "Элементы сравнительного государствоведения". В ней дан анализ современных концепций и видов государства, форм государства, систем государственных органов и местного самоуправления. Сделан вывод о происходящей дифференциации государственной власти, на которую оказывают растущее влияние общегуманистические ценности человечества (хотя и происходят автори-таристские отходы от идей гуманизма). Наряду со сближением государственных институтов возрастает их разнообразие, взаимопроникновение. Появляются новые институты. Само государство не рассматривается как власть с неограниченным суверенитетом, хотя его роль в управлении общими делами не уменьшается¹.

Интересны материалы XVIII конгресса Немецкого объединения политических наук "Государство и демократия в Европе". Конгресс состоялся в 1992 г. в Нижней Саксонии. Пленарные заседания были посвящены трем темам: Будущее государства (шесть докладов); Конфликт и согласие (четыре доклада); Мир европейских государств (пять докладов).

По первой теме были сделаны доклады: "Изменения государственности. Модель государства XIX в. как барьер к пониманию";

«Право как закодированная мудрость опыта. "Консервативная" теория государства»; "Способность к действию государства к концу двадцатого столетия"; "К способности действовать функционального государства позднеплюралистического индустриального общества"; "Нормативная интеграция демократического государства".

В секции политической философии и теоретической истории был сделан доклад "Национальная и европейская идентичность". В секции правительственной системы и правительств в ФРГ освещена тема "Правительство между национальным суверенитетом, европейской интеграцией и всемирным переплетением", в секции правительственных систем и сравнительной политической науки — доклад на тему "Внутренняя дифференциация государств, федерализм, регионализм".

Интересны затронутые проблемы. В докладе об изменении государственности показано, как характерное для XIX в. представление о государстве как о некоем централизованном единстве постепенно изменяется под влиянием двух факторов: европейской интеграции и децентрализации под воздействием регионализма и федерализма. Происходит переход от национального государства к транснациональным и региональным структурам. В рамках этой новой формирующейся государственности развиваются новые формы перехода от¹ конфликта к согласию (консенсусу).

Ввиду возрастающей роли международного права необходимо быть в курсе того, как действуют международные организации и межгосударственные объединения, какие акты они издадут, каково

¹ См.: Чиркин В. Е. Элементы сравнительного государствоведения. М., 1994.

отношение к соблюдению международно-правовых норм в изучаемых странах.

Второе. В поле зрения компаративистики должны находиться вопросы принадлежности правовых явлений и институтов к той или иной "правовой семье". Романо-германская (континентальная), англосаксонская, религиозно-нравственная и иные правовые семьи обогащают правовую картину мира. Подробнее о них будет рассказано ниже, а сейчас отметим такие признаки правовых семей, которые существенным образом влияют на национальные мировоззренческие истоки и идеологические представления, взгляды. Это — природа и удельный вес источников права, это — отношение граждан к праву, это — роль институтов государства и общества в поддержании правовых режимов.

Без подобных первопричин компаративисту трудно понять похожие юридические формы и внешне наблюдаемое сходство законов, структуры конституций, институтов договоров, ответственности и др. Влияние правовых семей всегда нужно учитывать, хотя бы и как самое отдаленное.

Третье. Еще одним объектом сравнительного правоведения являются правовые учения, концепции и правовые взгляды. Дело прежде всего в различии уровня национального правового сознания и правовой культуры, которое обнаруживается при глубоком сопоставлении двух и более стран. Законопослушное население Англии и Германии, население Азии и Африки, Индии, отдающее предпочтение религиозно-нравственным постулатам и правилам поведения, население России, не усвоившее глубоко идею верховенства закона и в большей степени приученное к административно-распорядительным актам и действиям, население "децентрализованных" кантонов Швейцарии, считающее главными локальные акты, — таков спектр правовых взглядов. Он еще более сложен и противоречив, если измерять уровень правосознания по социальным слоям, регионам, профессиям и т. п.

Правовые учения и концепции дают возможность большего сопоставления. Известно, что есть общепризнанные концепции государства, власти, права — верховенство права, закона, правового государства, разделения властей, приоритета прав человека и гражданина, презумпции невиновности и др. Их основные положения в разных странах служат своего рода общей теоретической платформой для ученых и политиков, которые их разделяют и реализуют в жизни. И все же нельзя не учитывать модификаций общих теорий, которые есть в различных странах, — они по-разному влияют на построение и деятельность государства и его органов, на систему права и законодательства, на правоприменение.

Еще более специфичны научные концепции ученых-юристов, которые различаются подчас очень заметно не только внутри страны, но и при их более широком сравнении.

Нередко, например, различаются доктрины видов государственных институтов. Так, в конституционном праве России есть понятия "государственная власть", "разделение властей", в консти

туционном праве Республики Молдова — "публичные власти", в законодательстве Германии и Франции используется понятие "публичное учреждение". В Латвии понятие "институция" охватывает государственные органы и местное самоуправление.

Четвертое. Правовые системы государств служат объектом сравнительного правоведения. Бывает это нечасто ввиду сложности и масштабности объектов и трудностей с выбором критериев сопоставления. И тем не менее правовая система в целом должна быть объектом сравнительно-правового изучения. Заметим, что речь идет не только о ее доктринальном понятии. В ст. 15 Конституции Российской Федерации использовано нормативное понятие "правовая система".

И все же ввиду неоднозначности трактовки понятия "правовая система" предложим свое определение. Правовая система государства есть структурно организованный нормативный массив, ориентированный, формируемый и действующий на основе общих принципов. В ней можно выделить: а) цели права; б) принципы построения; в) порядок правотворчества; г) законы; д) подзаконные акты;

е) акты местного самоуправления; ж) одобренные международно-правовые акты и нормы; з) внутрисистемные правовые связи и соотношения.

Думается, такой подход позволит выявить немало общих и специфических моментов в национальных правовых системах. Без сомнения, обнаружатся и их корни с "правовыми семьями".

Пятое. В межгосударственных объединениях складываются правовые массивы и комплексы, которые следует изучать и сопоставлять.

Шестое. Национальное законодательство. Данный объект сравнительного правоведения чаще привлекает внимание компаративистов, поскольку позволяет им найти как общие характеристики законодательных систем, совпадающие тенденции их развития, так и немалые особенности. Речь идет о сопоставимости истоков законодательств, критериев классификации ее отраслей, предметов и объемов регулирования в рамках отраслей, о соотношении различных отраслей, о межсистемных правовых связях. Устанавливается реальная роль закона и пределы собственно законодательного регулирования. А отсюда сходным или несходным будет соотношение закона и подзаконного акта. Ведь удельный вес источников права, как говорилось выше, весьма неодинаков в разных странах.

Седьмое. К объектам сравнительного правоведения относится и следующий "круг сравнения" — отрасли, подотрасли законодательства и нормативные массивы. В рамках "правовых семей" отраслевая классификация в основном может совпадать, хотя внутреннее наполнение их отличается своеобразием. Предмет, объем и методы регулирования, соотношение кодексов и иных отраслевых законов, удельный вес отраслевых правовых институтов различаются весьма существенным образом. Подробнее об этом будет рассказано ниже, а сейчас лишь отметим необходимость умелого определения того, как оформляется, как структурно распределяется

разный нормативный материал. К нему относят преимущественно законы, а в России и ряде других постсоветских государств еще и нормативные указы президентов и постановления правительств.

Восьмое. К объектам сравнительного правоведения следует отнести правовые институты как комплексы правовых актов, регулирующих однородные общественные отношения. Их сопоставление часто служит предметом изучения и анализа. Причем отраслевые и межотраслевые институты по-разному рассматриваются, они не всегда легко обнаруживаются. Приходится знакомиться не с одним, а с несколькими или многими правовыми актами, входят ли они в состав одной или нескольких отраслей. Институты договоров, пра-восубъектности, ответственности, избирательные системы — лишь некоторые примеры из данной области.

К. Цвайгерт, Х. Кетц в упомянутой книге выделяют, например, такие своеобразные правовые институты общего права, как представительство, право отвода, возмещение ущерба, доверительная собственность, право доказательств¹.

Возможно изучение разных норм в свободных экономических зонах, в деятельности совместных предприятий.

Девятое. Законы и иные правовые акты являются самым распространенным объектом сравнительного правоведения. Потребности законотворчества часто побуждают черпать из них ту аналогию, которая облегчает поиски своего предмета законодательного регулирования, его форм и методов. Доступность иностранных законов делает их наиболее пригодным нормативным источником для сравнения и использования. Но она же таит в себе и соблазн быстрого подражания и даже копирования, и тогда информационная цель вытесняет и даже поглощает аналитическую цель сравнительно-правового изучения. Возникает в дальнейшем эффект "правового отторжения" чужеродного акта из ткани нормативного массива.

Поэтому рекомендуется при изучении законов и иных актов иностранных государств, во-первых, правильно оценить пределы совпадения и несовпадения предметов их регулирования, во-вторых, точно выяснить место данного акта в системе отраслевого или межотраслевого регулирования и его соотношение с другими актами (нередко один и тот же вопрос регулируется в разных странах неодинаковыми актами), в-третьих, изучить информацию о практике применения сравниваемого закона во избежание формальных аналогий.

Десятое. Сопутствующим, но нередко и самостоятельным объектом сравнительного правоведения служат правовые нормы. И здесь предстоит преодолеть ряд возможных трудностей. Далеко не всегда совпадают классификации правовых норм, которыми пользуются в разных национальных правовых системах. Их разновидности могут быть весьма своеобразными, например нормы-принципы, нормы-дефиниции, нормы-санкции и т. п. Не менее важно правильно оценить структуру сравниваемых правовых норм, поскольку

¹ Цвайгерт К., Кетц Х. Указ. соч. С. 113—115.

оформление правовых норм, их формулирование и словесная форма выражения требуют серьезных интеллектуальных усилий и специальных знаний. К тому же традиционная триада элементов рассыпается в структуре закона необычным образом.

Например, в Законе Франции "Об опубликовании и распространении некоторых видов опроса общественного мнения" от 19 июля 1977 г. есть отдел II "О содержании опроса". В трех статьях отдела регулируется перечень сведений, сообщаемых органам, проводившим опрос, содержание справки, представляемой им в комиссию по[^] опросам общественного мнения, передача материалов опроса. Иначе определяется предмет народного опроса в § 38 раздела третьего Закона ФРГ "О процедуре референдума, народной инициативы и народного опроса, проводимых согласно статье 29, абзац 6, Основного закона" от 30 июля 1979 г. В нем дается точное определение предмета народного опроса, это — норма-дефиниция.

Другой пример. В Конституции Российской Федерации вопрос о народном суверенитете кратко урегулирован в четырех нормах ст. 3. В Конституции Франции есть раздел I "О суверенитете", состоящий из трех статей. В них содержится двенадцать норм, регулирующих вопросы народного суверенитета.

Одиннадцатое. Объектом сравнительного правоведения является юридическая техника, т. е. совокупность приемов и правил структурирования и выражения правовых норм, построения правовых актов. При всей общности наблюдается и немало специфических приемов юридической техники, отражающих как особенности языка и культуры, так и традиции законодательного процесса.

Например, по структуре Конституция России делится на преамбулу (без названия), разделы первый и второй, главы и статьи. Конституция Франции имеет преамбулу (именно так и названа), разделы и статьи, Конституция Италии — "Основные принципы", или введение, далее части, главы (иногда есть внутри и разделы), статьи. Конституция Японии содержит вводную часть, главы, статьи. В Конституции США есть введение, статьи, подразделяемые на разделы.

Другой пример. Акционерный закон ФРГ от 6 сентября 1965 г. с последующими изменениями по состоянию на 1 января 1992 г. состоит из 277 параграфов, объединяемых в подразделы, разделы, части. Все параграфы имеют названия. В Законе Франции "О торговых товариществах" от 24 июля 1966 г. статьи объединены в разделы, разделы — в главы.

Как видно, объединение и структурирование нормативного материала производится и сходным, и своеобразным образом. По этой причине далеко не всегда сопоставимы отдельные структурные части конституций, законов и иных правовых актов. Можно заметить и отличия в способах отсылок к другим актам — к конкретным актам, к актам определенного вида и содержания, в порядке введения норм законов в действие — путем указания в тексте закона условий и сроков введения в действие отдельных статей

(Англия), принятия постановления или закона о порядке введения в действие норм закона (Россия).

С этим связано и то или иное значение юридических понятий и терминов. Оно укоренилось в правовой доктрине и практике государств, и сходный смысл общих понятий соседствует со специфическим значением других. К тому же еще большее разнообразие вносит известный прием объявления нормативного содержания понятий в отдельном законе (в России, Германии, Франции и др.). И это требует тщательного установления точного смысла понятий и терминов, ибо в противном случае сопоставление их нормативного выражения будет скорее внешним и не даст верной картины.

4. Использование результатов сравнительного правового изучения

Современный мир, в котором преобладают интегративные процессы в политической, экономической и социально-культурной сферах, предъявляет высокие требования к сравнительному правоведению. Если в прошлые столетия и вплоть до середины XX в. оно было занятием узкого круга юристов-теоретиков, то ныне оно становится достоянием широкого круга людей. Если в прошлом компаративистика служила преимущественно познавательной и отчасти критической цели, то теперь она с успехом выполняет многие цели. Спектр ее занятий существенным образом расширяется и вплотную соприкасается с большинством видов юридической и иной деятельности. Граница между ними становится все более прозрачной.

Еще раз подчеркнем: середина и конец XX в. выдвигают новый правовой императив. Сравнительное правоведение служит осознанию общегражданской природы права, и в мировом сообществе государственные границы не должны сдерживать и ограничивать обогащение его общечеловеческой природы и средства международного общения. Признавая национальные аспекты права ценностью, отражающей вклад народов, наций и государств в общеправовую кладовую, отметим и значимость их познания и использования вне национально-государственных границ. Именно сравнительное правоведение открывает безграничные возможности для рассмотрения права в историческом аспекте, в контексте гражданского общества, в системной связи правовых явлений и их типизации. А это способствует расширению выбора вариантов правового развития в каждой стране.

Возникает, естественно, вопрос, а каким образом можно ознакомиться с результатами сравнительного правоведения, как и где их можно использовать? Вопрос сложный, и на него приходится давать несколько ответов. Ведь результаты сравнительно-правового изучения могут быть весьма разными. По своей форме они могут быть выражены в виде итогов, выводов, специальных научных исследований, в книгах и журнальных статьях.

Информационные, информационно-аналитические обзоры — другой "носитель", справки и иные иллюстративные материалы —

третий. Нетрудно заметить, как различаются цели и жанры сравнительно-правового изучения и соответственно получаемые результаты. И можно посоветовать читателю пользоваться ими в зависимости от целей, которые перед ним стоят, не смущаясь трудностями овладения трудным материалом.

По своему содержанию результаты сравнительно-правового изучения зависят от правильно поставленных целей и умело избранных объектов, о чем говорилось выше. Они могут давать и неодинаковые ответы о сходстве и различиях правовых концепций, понятий, систем законодательства, отраслей и актов. Не игнорировать их, а отнестись к ним критически, с одной стороны, с пониманием значимости для оценки правовых явлений и ситуаций — с другой. Осваивать полученные результаты надо основательно, без торопливости или того "национального высокомерия" или угождения, которые и в правовой сфере имеют явно отрицательный характер.

Огорчительно, что глубокий информационный обзор "Местное самоуправление в зарубежных странах"¹, выпущенный в 1994 г., мало повлиял на разработчиков российских проектов законов о местном самоуправлении. Между тем в нем обстоятельно рассмотрены не только три модели местного самоуправления (англосаксонская, континентальная и советская), но и детально охарактеризованы основы, структура, полномочия и формы деятельности местных органов, местные бюджеты и налоги. Оставалось объективно оценить меру приемлемого и неприемлемого в российских условиях.

Вполне естественно, степень и масштабы использования результатов сравнительно-правового изучения в решающей степени определяются теми, кто их применяет. А отсюда и очевидная специализация сфер использования таких результатов, их функциональное назначение. Можно вести речь о реализации выводов, итогов сравнительно-правового изучения:

- а) в процессе законотворческой деятельности;
- б) в толковании законов;
- в) в правоприменительной практике;
- г) в деятельности хозяйствующих субъектов;
- д) в научных исследованиях;
- е) в образовании кадров;
- ж) в деятельности международных организаций и межгосударственных объединений.

Пока не удастся добиться даже относительной равномерности использования компаративистских результатов. Причины разные — и неготовность "реализаторов", и неопределенный, расплывчатый вид рекомендаций и предложений, и отсутствие видимой связи между внутриправовыми и внешнеправовыми явлениями и процессами, и слабая "компаративистская образованность" кадров. Их надо видеть и на них следует целеустремленно реагировать.

Несомненно, наиболее притягательной сферой для использования результатов сравнительно-правового исследования является

¹ См.: Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор. М., 1994.

сфера законотворчества. Именно в процессе законодательной деятельности появляется острая потребность в знании того, как устроены и как развиваются законодательства иностранных государств, интерес членов законодательных органов и разработчиков проектов законов к информации и развитию отраслей и подотраслей зарубежного законодательства, правовых институтов.

Особенно ярко их интересы концентрируются на материалах, иллюстрирующих наличие законов по тем предметам регулирования, по которым готовятся национальные проекты.

Но досадно, что подчас получение текста иностранного закона как бы завораживает. Прямое или косвенное использование его положений, реже — по аналогии, становится преобладающим в отборе сравнительно-правовых материалов. Остаются в стороне, не используются и не востребуются вовсе информация о месте закона в отрасли, анализы и сопоставления более широкого плана — блока однородных законов, их применения и т. п. Между тем скупая и односторонняя информация чаще всего создает непонимание и даже неверное представление о правовых актах. Появляется желание "скопировать", "заимствовать", хотя внешне сходные юридические акты и нормы в другом социально-правовом контексте не могут дать желаемого эффекта.

Еще один совет законодателям касается времени использования сравнительно-правовых материалов. Гораздо лучше пользоваться ими на первых стадиях законодательного процесса и считать их важным элементом концепции и информационного обеспечения законотворчества. В общем информационном пакете ("досье") следует выделить такие материалы. Подобный опыт есть в сенате Испании, где среди информационно-аналитических материалов к законопроекту всегда дается справка о соответствующем зарубежном законодательстве, о правовых актах Европейского союза.

Сравнительно-правовые материалы об иностранном законодательстве готовятся и в недрах отечественного законодательного процесса. Ранее ими пользовались в Верховном Совете СССР, затем в Верховном Совете Российской Федерации и Государственной Думе. Польза их бесспорна, но желательно готовить такие материалы заблаговременно, к крупным проектам и объективно использовать их при разработке законопроекта в первом чтении. Конечно, при последующем прохождении проекта могут потребоваться дополнительные и даже более специализированные сравнительно-правовые материалы (например, об отношении к зарубежным актам населения, о судебной и иной правоприменительной практике).

Важным условием правильного применения положений Конституции и законов является их толкование. Официальное толкование, даваемое уполномоченными органами и являющееся общеобязательным, исходит из смысла норм. Согласно ст. 3 Конституционного федерального закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд решает исключительно вопросы права. Понимаемое широко, оно допускает метод правовой аналогии в широком смысле, с учетом общепризнанного понимания права, правового государства, прав человека и гражданина.

Доктринальное, научное толкование закона может применять этот метод еще шире, опираясь и учитывая как практику официального толкования конституции и законов в иностранных государствах, так и аналогичные доктринальные толкования зарубежных ученых-юристов.

Материалы сравнительно-правового изучения могут принести большую пользу и в правоприменительной практике. Она, как известно, очень обширна и подвижна, и по этой причине пока трудно подключить к ней такой канал, как регулярное ознакомление с материалами деятельности иностранных судов — общей юрисдикции, конституционных, арбитражных и административных. Их изучение позволит не только совершенствовать процедуры деятельности судов, их взаимоотношений с другими государственными органами, но и готовить предложения о законодательном регулировании статуса судов.

К примеру, для Российской Федерации в преддверии создания административной юстиции оказались весьма полезными аналитические информации об административной юстиции во Франции, Польше и других странах, в частности об их системе и юрисдикции.

Примером юридически корректного и методологически правильного сравнительного анализа является обзор "Административная юстиция в зарубежных государствах". В нем рассматривается прежде всего понятие административной юстиции, хотя в законодательстве этот термин не используется. В России применяется данное понятие, но нет его реализации в законодательстве. С учетом содержательных характеристик административной юстиции в Германии, Франции как странах континентального права и в Англии, США как странах общего права выделяются еще два основных признака. Далее по двум названным группам сопоставляются такие элементы, как организация административной юстиции (в первой группе она выделена в самостоятельную систему), порядок формирования ее органов, юрисдикция (в первой группе основным является территориальный принцип, во второй — предметный), процедура рассмотрения дел, управление в сфере административной юстиции. Сделаны корректные выводы о возможностях постепенного введения административной юстиции в России — сначала в 8—10 регионах филиалы Высшего административного суда, специализированные составы в общих судах*.

Поэтому для исполнительной власти и местного самоуправления в России очень полезны обзоры, а также поездки представителей соответствующих органов в регионы иностранных государств, совместные семинары и конференции, обмен актами и документами, опытом правовой работы.

Прогрессирующее экономическое сотрудничество государств и деловых кругов предъявляет новые требования к сравнительно-

¹ Подробнее см.: Пилипенко А. Н. Административная юстиция в зарубежных государствах// Законодательство и экономика. 1996. № 3—4.

му правоведению и использованию его результатов. Знание общих деловых правил, вводимых международными организациями и межгосударственными объединениями, юридических правил финансовой, хозяйственной деятельности и торгового оборота иностранных государств становится органическим элементом экономической и особенно предпринимательской деятельности. Каждому хозяйствующему субъекту, намеревающемуся действовать на территории иностранного государства и заключать договоры, нужно знать очень многое о "чужом правовом поле". Информационные обзоры зарубежного законодательства, подготовленные применительно к структуре правовых институтов, помогут узнать, как зарегистрировать предприятие, фирму, каков налоговый режим, с какими государственными органами вступать в контакт, как открыть дочернее предприятие и филиал, как решать вопросы найма и увольнения работников, каковы экологические и иные требования к технологии производства и качеству продукции, как действует механизм судебной защиты предпринимателя за рубежом.

Полезны тематические статьи по этим вопросам в газетах и журналах. В России их часто публикуют в еженедельнике "Экономика и жизнь", газетах "Деловой мир", "Коммерсант-daily" и др., в журналах "Хозяйство и право", "Право и экономика", "Законодательство и экономика". Наверное, правильным будет вывод о полезности такого квалификационного требования для предпринимателя, коммерсанта, финансиста, как знание соответствующих положений зарубежного гражданского, административного, налогового, трудового, экологического законодательства.

Сравнительное правоведение приобретает первостепенное значение для юридического образования. Юристу сегодняшнего дня и особенно юристу начала XXI в. нужно знать не только основы иностранного законодательства (в тех или иных отраслях), но и овладеть методологией и методами сравнительно-правового анализа. Умелое сопоставление норм и институтов национального, иностранного и международного права позволит быть в курсе событий общеправового развития. Правильно ориентироваться в громадных нормативно-правовых массивах и пользоваться ими с помощью современной компьютерной технологии и сетей. Сопоставлять разные варианты правовых решений и выбирать наилучший с учетом зарубежного опыта.

В этой сфере предприняты серьезные меры. На многих юридических факультетах университетов Германии, Франции, Англии давно введены и успешно преподаются учебные курсы "Введение в сравнительное правоведение", "Сравнительное правоведение". В рамках курсов конституционного, гражданского и иных отраслей права широко применяются достижения компаративистики. Слушатели активно и с интересом знакомятся с иностранным правом и учатся сопоставлять его с отраслями национального права. И это открывает им богатые возможности применения своих знаний на юридическом поприще.

В России заметных шагов в данном направлении еще не сделано. Пока стало хорошей традицией читать курсы зарубежного

государственного и конституционного права и вводить в программы отраслевых учебных дисциплин разделы или материалы отраслей иностранного права. Появляются курсы сравнительного частного права, хотя нужны такие курсы и в сфере публичного права. Особенно же необходимо в университетах вводить учебные программы по дисциплине "Введение в сравнительное правоведение". Она послужит как бы общей частью компаративистики, а ее особенную часть можно раскрывать в рамках учебных дисциплин по отдельным отраслям российского права.

Несомненно, сравнительное правоведение служит ценнейшим источником научных исследований. Юридическая наука, впитывая в себя эту научную дисциплину, активно обогащает свой методологический и содержательный потенциал. Именно специальное научное исследование и разработки составляют базовую, научную основу правовой компаративистики, и их значение неуклонно возрастает. От иллюстративно-информационного применения сравнительного метода наблюдается переход к освоению всего инструментария сравнительного правоведения, которое должно найти горячих сторонников в среде юристов — представителей всех отраслевых наук.

Глава III. Методология сравнительного правоведения

1. Общие правила сравнительно-правового анализа

Несмотря на кажущуюся простоту правовых сравнений, аналогий и анализов, остается по-прежнему трудной задача освоения методологии сравнительного правоведения. Практика правового сопоставления и быстротекущие задачи "сравнительного законоведения" нередко толкают к упрощению, когда ищут законодательные аналоги, "примеряют" их и неудачно используют, когда дело сводится либо к информации, к получению сведений об актах, либо к их чисто текстовому анализу и трансформации.

Нередко остаются в стороне требования системного анализа, когда не учитываются экономические, социальные и политические факторы правотворчества и правоприменения при сопоставлении правовых систем, отраслей законодательства, отдельных законов и иных актов. Вообще ошибки в сравнительном правоведении встречаются довольно часто, и причинами их являются прежде всего неверные методологические подходы.

Обобщая научно-познавательный опыт и аналитическую практику, можно выделить пять наиболее часто встречающихся ошибок в проведении сравнительно-правового анализа. Во-первых, допускается неправильный выбор объектов правового анализа и критериев их сравнения. Например, при подготовке в нашей стране законов о местном самоуправлении сопоставление зарубежных норм и проектов российских актов шло на уровне то отдельных институтов, то отдельных норм, причем без их связи между собой и без выделения функциональных, территориальных и историко-культурных критериев.

Во-вторых, нередко не учитываются объективные условия и факторы, которые порождают те или иные институты в зарубежном праве и у нас. Например, закон о товарных биржах был подготовлен и принят поспешно, хотя в нашей экономике отсутствовали те институты инфраструктуры, которые в зарубежной экономике обеспечивают их деятельность. В результате биржи у нас почти исчезли через три года.

Не всегда принимается во внимание уровень правовой культуры и правовых традиций. Для североевропейских стран, например, "законопослушание" граждан является устойчивой доминантой их развития, гарантирующей уважение закона и высокую степень его исполнения. Этого нет в России, в мусульманских странах,

В-третьих, нередко происходит прямое заимствование научных правовых концепций, которые не всегда адекватно могут быть отражены в российском законодательстве. Это касается поспешного введения суда присяжных, механической реализации принципа разделения властей на всех уровнях федеративного государства вплоть до местного самоуправления.

В-четвертых, допускается неверное использование юридических конструкций, понятий и терминов.

В-пятых, встречается немало случаев прямого копирования правовых институтов и норм без оценки возможностей их "трансплантации и вживления" в российскую правовую систему. Таковым является институт траста, распространенный в английском праве и с трудом включаемый в систему отечественного гражданского права. А "перенос" готовых норм часто вообще носит характер юридической эпидемии.

Поэтому столь важны методологически строгие и четкие подходы к сравнительно-правовым исследованиям, анализам и сопоставлениям. Ученые-юристы давно занимаются методологическими вопросами и очень полезно ознакомиться хотя бы в общих чертах с главными методологическими приемами.

Известный венгерский юрист Имре Сабо считал, что в сравнительном праве применимы все правила и все методы мышления, но сравнительный метод является доминирующим. И это позволило ему проводить "внутреннее" и "внешнее" сравнение правовых систем, сравнение их по отраслевому признаку, сравнение правовых институтов¹. Признавая полезность сравнительно-правового метода, проф. С. Л. Зивс считал его одним из конкретных способов применения диалектико-материалистического метода в исследовании вопросов государства и права². И необходимо подчеркнуть, что в советской литературе 60—80-х гг., да и в юридической литературе зарубежных социалистических стран, такой подход был, пожалуй, преобладающим. Но, как видим, не стимулировал к углубленному познанию правовых явлений.

Интересными оказались более содержательные методологические разработки. Отметим в данной связи, что болгарский юрист Живко Сталев считал важным нахождение критерия, с помощью которого можно обнаружить те относящиеся к разным правовым системам институты, нормы, которые сравнимы между собой настолько, что их сравнение оправданно. Отправным пунктом здесь является использование тех же понятий и терминов, которыми пользуются в другой правовой системе, и это дает эффект при сравнении однородных систем. При расширении круга сравниваемых правовых явлений меньше вероятность тождества юридической терминологии и больше риск ошибок при поиске иностранного двойника отечественному юридическому понятию и термину.

Ограниченность такого критерия приводит к выводу о большей полезности такого критерия, как "решаемая проблема", "функциональное сравнение" правовых явлений. Отправной точкой зрения является решение сходных задач действительности, сравнение по общественным потребностям, которые удовлетворяются с помощью права, институтов и норм³. Как видно, тут шире поле для правовых сравнений.

И немецкие юристы К. Цвайгерт и Х. Кетц являются сторонниками "функционального критерия" в сравнительном правоведе-

¹ См.: Сравнительное правоведение. С. 54—75.

² См.: Зивс С. Л. О методе сравнительного исследования в науке о государстве и праве// Советское государство и право. 1964. № 3.

³ См.: Сталев Ж. Сравнительный метод в социалистической правовой науке// Сравнительное правоведение. С.15—53.

нии. Различные правовые системы сравнимы лишь в той мере, в какой они решают данную проблему, удовлетворяя потребность в адекватном правовом регулировании. Только функциональная однозначность, только выполнение правовыми институтами разных стран одной и той же задачи, по их мнению, делает возможным и целесообразным какое-либо правовое сравнение. Тогда понятно, почему можно поддержать и следующий вывод: "Сравнение решений тех или иных вопросов в различных правовых системах без комментариев еще не является сравнительным правом. Оно начинается лишь после этого"¹.

Конечно, функционализм в сравнительном анализе не требует строгой связанности с традиционными национально-правовыми концепциями. И в этом его слабая сторона. Положительный же смысл заключается в ориентации на то, чтобы найти аналоги решения собственных правовых проблем в тех или иных областях иностранного права².

Проникая в глубины компаративистских явлений, польский юрист Ежи Врублевски признавал возможным обнаружить правовое сходство, правовое различие или правовую несравнимость. Для этого он выделял типологию основных компаративистских суждений: а) объект А сравним с объектом Б с учетом признаков С 1, С 2... б) объект А похож на объект Б по признакам С 1, С 2... в) объект А отличен от объекта Б по признакам С Д 1, С Д 2... г) объект А похож (отличен) на (от) объект (а) Б с учетом признаков С 1, С 2, С 3... (в степени Д 1, Д 2...), д) объект А несравним с объектом Б с учетом признаков С 1, С 2...³. Такой набор понятий, конечно, полезен, и его можно старательно использовать в сложных сравнительно-правовых исследованиях.

Метод аналогии в правовой сфере при всей очевидности преимуществ и заманчивости должен применяться очень строго. В противном случае внешнеправовое совпадение может побудить к механическому копированию и ошибочным правовым решениям. "Юридическая трансплантация" неизбежно приведет к чуждым для конкретной правовой системы актам и нормам и их последующему отторжению. Во избежание подобных ошибок целесообразно учитывать разные факторы, определяющие внешнее сходство имеющегося и планируемого акта. О них уже говорилось выше, и поэтому в данном случае отметим возможности такой аналогии, которая служит правовой идентификации. Сравнить нужно не только объекты, формы и методы правового регулирования, но и место акта в конкретной правовой системе и его внутриотраслевые и межотраслевые связи. Иначе отдельно взятый акт из одной правовой системы как образец для аналогичного акта другой правовой системы может дать лишь явно незначительные положительные результаты.

Особо подчеркнем смысл такого метода, как *государственно-правовая идентификация*. Она означает осознанное принятие и даже

¹ См.: Цвайгерт К., Кетц Х. Указ. соч. С. 50—69.

² См. там же. С. 52—53.

³ Подробнее см.: Врублевски Е. Проблема несравнимости в правовой компаративистике// Сравнительное правоведение/ Под ред. В. А. Туманова. М., 1978. С. 156—171.

отождествление гражданина как со своей системой права, законодательства, так и с близкими ему политическими системами по политическим, религиозным и нравственным воззрениям. Нередко граждане латиноамериканских стран лучше и понятнее воспринимают какие-либо акты, нормы то национального, то американского, то испанского права. Граждане ряда европейских стран с трудом оценивают "европейское" право и даже отторгают его. Балтийские страны в начале 90-х гг. дали пример идентификации своей правовой культуры с принципами и нормами своих конституций и законов 20—30-х гг., а не союзных.

Нельзя исключать ложной или временной, ситуационной правовой идентификации.

Особо выделим *идентичность* используемых понятий и терминов. В последние годы еще более отчетливо выявилась потребность в словаре (глоссарии) специальных терминов при осуществлении преобразований управления и местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе, проводимых по программе Европейского союза "Тасис". Оказалось, что для некоторых специальных западных терминов в языках этих стран не нашлось подходящих эквивалентов. Поэтому перед началом выполнения программы "На пути к демократической децентрализации. Перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе" в публикации Европейской экспертной службы по данной проблеме дан глоссарий. На противоположных страницах приведен английский термин и его определение и русский термин и его определение. Например, "отчетность", "автономия", "круг избирателей", "конституционное положение местного управления", "договор на обслуживание". Всего 88 терминов. Такой метод работы весьма полезен.

Обобщая научные разработки, можно без преувеличения считать развитие методологии сравнительного правоведения важнейшей теоретической задачей. Ее успешное решение позволяет вооружить студентов-юристов, аспирантов, депутатов законодательных органов, служащих органов исполнительной власти, судей знанием приемов и способов отбора, рассмотрения, оценки и использования сравниваемых нормативно-правовых источников и материалов.

Общая методология означает глубокий и всесторонний системный анализ сопоставляемых юридических явлений разных правовых систем с применением комплекса средств сравнения с целью выявления общего, специфического и несравнимого. С нею связаны и ею предопределяются конкретные методики сравнительно-правового анализа, которые нужно разрабатывать и использовать применительно к разным субъектам и объектам сравнительного правоведения. Одна из них будет пояснена подробнее ниже.

Приведем шесть методологических правил, "ноу-жау-право", которыми целесообразно пользоваться в сравнительном правоведении.

1. Правильный выбор объектов сравнительного анализа и корректная постановка целей, обусловленных его природой и потребностями субъекта сравнительного правоведения.

2. Проведение правового сравнения на разных уровнях, с использованием методов системно-исторического, логического анализа, аналогии для выяснения как внутренних связей и зависимостей

в рамках сравниваемых правовых систем, так и их развития в контексте конкретного государства и общества.

3. Правильное определение признаков сравниваемых правовых явлений, норм, институтов и т. п., установление общественных и государственных задач, решение которых обусловило их появление и развитие.

4. Выявление степени сходства и различий юридических понятий и терминов, используемых в сопоставляемых правовых системах, актах и т. д.

5. Разработка и применение критериев оценки сходства, различий и несопоставимости правовых явлений, институтов и норм.

6. Определение результатов сравнительно-правового анализа и возможностей их использования в нормотворческой деятельности в развитии законодательства и его отраслей, в правоприменительной практике.

Приведенные выше объекты сравнительного правоведения предполагают использование точных критериев их анализа и оценки. Это оказывается трудным делом, поскольку компаративисты нередко ограничиваются констатацией сходства и различий, а практики-законодатели, управленцы, судьи подчас руководствуются прагматическими соображениями ("годится", "не подходит"). По нашему мнению, именно из-за отсутствия или неумелого применения отдельных критериев допускается много ошибок и неверных выводов. Поэтому считаем возможным предложить несколько критериев сравнения и оценки: а) по субъекту, управомоченному действовать; б) по объему и характеру правил поведения; в) по обеспеченности норм санкциями, стимулами и т. п.; г) по связи с другими нормами; д) по положению акта в системе отраслевого и общего законодательства;

е) по условиям и времени принятия; ж) по эффективности, т. е. отношению граждан и органов, и степени реализации.

Естественно, для различных объектов сравнения — нормы, акты, институты и т. п. — следует применять соответствующие критерии, к тому же в определенной пропорции. Мы предлагаем в данной связи пользоваться формулой "коэффициент сравнения", когда для простого объекта можно использовать один-два критерия, для более сложных — несколько критериев. Например, сопоставление норм о договорах купли-продажи в гражданских кодексах разных стран, составов преступлений в уголовных кодексах, о трудовых договорах в кодексах о труде вполне осуществимо с помощью первых трех критериев. Многие нормы конституционного права — о президенте, местном самоуправлении, выборах — требуют использования еще и других критериев. Без них трудно понять истоки и традиции, корни появления того или иного института, его связь с другими публичными институтами, механизм функционирования.

Богатый обзорно-аналитический материал содержится в докладе Координационного комитета по местным и региональным органам власти Совета Европы "Экономическая деятельность местных и региональных органов власти" (1995 г.). В нем использованы разные цели объекта сравнения. Приведем сопоставления по критерию существования и источнику юридических полномочий этих органов.

В Бельгии, Финляндии, Италии и Португалии местные и региональные органы власти не имеют особых юридических полномочий, выходящих за пределы их экономической деятельности. Это либо предмет законодательно определенных обязанностей (как в Бельгии для распределения низковольтной электроэнергии, в котором компетентны только коммуны), либо значительной автономии и собственного усмотрения (как в Португалии).

Экономическая деятельность в Эстонии, Финляндии, Венгрии, Литве, Польше и Словацкой Республике регулируется национальными законами о местном самоуправлении, которые позволяют местным и региональным органам власти проводить экономическую деятельность путем учреждения, реорганизации и ликвидации предприятий. В Австрии, согласно ст.17и116§2 федеральной Конституции, местный орган власти является независимым экономическим деятелем, имеющим как таковой право владеть, приобретать и распоряжаться всеми видами собственности и управлять коммерческими предприятиями в пределах, установленных законом. Дополнительные юридические основы могут быть обнаружены в конституциях земель, в постановлениях местных органов власти и в городских хартиях.

В Бельгии только провинциальные и коммунальные советы являются компетентными в определении того, что является провинциальным или коммунальным интересом. Этот принцип записан в Конституции и развит в провинциальном и коммунальном праве. За исключением уборки улиц и распределения электроэнергии, виды экономической деятельности, упомянутые выше, являются предметом предоставленных на собственное усмотрение полномочий компетентных органов власти.

В Болгарии постановление о местных органах управления и местной администрации от 1991 г. предоставляет муниципалитетам право на владение собственностью для осуществления экономической деятельности и для инвестирования собственности или избыточных фондов, за исключением целевых субсидий из центрального бюджета. Законодательство позволяет муниципалитетам учреждать муниципальные предприятия, участвовать в совместных предприятиях при условии, что их ответственность не превосходит размера их акционерного участия.

В Чешской Республике муниципалитеты обязаны действовать в соответствии с коммерческими кодексами и законами, относящимися к организациям, полностью или частично финансируемым из государственного бюджета. В Дании только муниципалитетам и округам разрешено выполнять задачи, если они имеют полномочия на это, будь то по законодательству или по прецедентному праву. Во Франции непосредственная финансовая помощь частным фирмам регулируется особым законодательством об исполнении национальных экономических планов. Другие формы экономического вмешательства проистекают из общего законодательства, относящегося к местному самоуправлению.

В Германии гарантии местного самоуправления для местных органов власти охраняются федеральным законом и подтверждаются в конституциях отдельных земель. Местные органы власти

имеют право определять, как им выполнять **их** задачи. Юридические ограничения вытекают из постановлений земель о местных органах власти (об условиях экономической деятельности и долевого участия). В соответствии с этими законами местные власти могут при исполнении своих обязанностей учреждать, вступать во владение или значительно расширять предприятия, если общественные цели требуют этого и если форма и размер предприятия соответствуют финансовым возможностям местного органа власти и предполагаемым требованиям.

В Греции местные органы власти имеют особые юридические полномочия осуществлять свою экономическую деятельность как в виде их определенных законом обязанностей (например, по водоснабжению и удалению мусора), так и в виде полномочий "по собственному усмотрению". В Ирландии все определенные законом обязанности вытекают из национального законодательства, которое обычно относится к отдельным услугам и является по своей сути разрешительным. Кроме таких специальных полномочий органы власти имеют также общие полномочия на осуществление любой деятельности, которая, по **их** мнению, отвечает интересам их общин (включая экономическую деятельность общего характера).

В Норвегии особые юридические полномочия "на усмотрение" местных и региональных органов власти ограничены основной инфраструктурой водоснабжения, канализации, сбора и вывоза мусора. Однако закон о загрязнении окружающей среды накладывает определенные обязанности, относящиеся к удалению мусора. В Швеции как полномочия "на усмотрение", так и законодательно определенные обязанности являются предметом национального законодательства. Виды деятельности в пределах пункта 2а вопросника являются обязательными, за исключением электроснабжения.

Добавим, что в научной среде применяется и метод суммирования, обобщения национальных докладов, и метод участия стран в международных исследовательских и прикладных проектах.

Эти пояснения показывают, сколь важно оценивать общее и особенное в праве по четким критериям.

2. Методика сравнительного анализа законодательства

В соответствии с общей методологией сравнительного правоведения полезно составлять и пользоваться методиками, предназначенными для целей конкретного правового сопоставления. Примером могут служить методические рекомендации по сравнительному анализу законодательства государств — участников СНГ, которые были разработаны Институтом законодательства и сравнительного правоведения в 1992 и 1995 гг. Поясним их положения.

Работа по сравнительному анализу законодательства предполагает систематическое изучение фактического состояния законодательства государств — участников СНГ для возможного использования опыта решения конкретных проблем в законодательных системах разных государств, выработки мер по обеспечению общего правового пространства, предотвращению юридических колли

зий в практике применения законодательных актов, устранению неоправданных различий в правовом регулировании вопросов, представляющих взаимный интерес.

Сравнительно-правовые исследования выполняются для законодательных органов Российской Федерации и других государств, Межпарламентской Ассамблеи СНГ, других органов СНГ. Они могут также выполняться по заказам или просьбам правотворческих органов отдельных государств — участников СНГ. Результаты, полученные в процессе сравнительно-правовых исследований, могут использоваться для обеспечения указанных органов необходимой информацией, разработки предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства, подготовки концепций и проектов конкретных законодательных и иных нормативно-правовых актов, выработки межгосударственных соглашений. Эти результаты нужны для решения иных научных и практических задач.

Сравнительному анализу подлежат принятые в государствах, входящих в Содружество, нормативно-правовые акты, и прежде всего законодательные акты, причем акты по одним и тем же сходным вопросам. Следует привлечь внимание к тому, что в процессе анализа и при формулировании выводов учитываются положения, содержащиеся в соглашениях о межпарламентском сотрудничестве в правовой сфере, о сближении законодательства по экономическим и другим вопросам, представляющим взаимный интерес.

Наряду с изучением законодательства следует изучать и анализировать также практику его реализации, обстоятельства и причины принятия изучаемых актов, отношение к ним практиков и общественности.

При проведении крупных сравнительно-правовых исследований целесообразно привлекать к участию в них ученых и практиков из соответствующих государств, а также обеспечить возможность сотрудничества с ними в других формах (обмен информацией, взаимные командировки или стажировки, консультации, совместное проведение социологических исследований, семинаров, конференций и т. п.).

Объектами сравнительно-правового исследования могут быть:

а) нормативно-правовые акты: конституции; законы и другие акты высших органов власти государств — участников СНГ; договоры и соглашения между государствами СНГ, имеющие нормативно-правовой характер; международные договоры; нормативно-правовые акты Президентов государств — участников СНГ.

При необходимости исследованию подлежат правительственные и другие подзаконные нормативно-правовые акты в зависимости от темы и имеющихся информационных возможностей;

б) правовой институт как совокупность однородных правовых норм, сосредоточенных в одном акте либо комплексе актов (например, институты права собственности, купли-продажи и т. п.), отрасль, подотрасль законодательства;

в) конкретная правовая норма.

г) применение правил законодательной техники, используемая терминология, процедура подготовки и принятия нормативно-правовых актов и т. д.

Полезно такое правило, как учет того, в какой мере объекты сравнительного исследования сопоставимы, т. е. связаны между собой общим предметом регулирования. Объем объектов сравнительного изучения должен быть максимально исчерпывающим и включать все нормативно-правовые акты, их части, относящиеся к изучаемой сфере правового регулирования.

Изучению подлежат в первую очередь действующие нормативно-правовые акты и нормы. В число объектов изучения могут включаться также отмененные и фактически утратившие значение акты, проекты актов по соответствующему вопросу.

Работа по сравнительному анализу законодательства проводится с использованием автоматизированных информационно-поисковых систем по законодательству либо справочной картотеки нормативно-правовых актов. При необходимости используются также другие источники правовой информации.

Для получения материалов и информации, необходимых в работе по сравнительному анализу законодательства, используются:

- информационные фонды парламентов, правительств, министерств юстиции государств — участников СНГ;

- фонды нормативных актов и фонды научных библиотек, научных институтов, и прежде всего Института законодательства и сравнительного правоведения;

- материалы средств массовой информации;

- информационные фонды других органов и организаций (судебно-прокурорских органов, республиканских и университетских библиотек, научно-исследовательских институтов и т. д.).

Исследования в организации работы по сравнительному изучению законодательства также нужно вести по определенным правилам. Они осуществляются государственными органами, научными и другими учреждениями по собственной инициативе, а также по поручениям вышестоящих органов или заказам заинтересованных органов.

Государственные органы, научные и другие учреждения, осуществляющие работу по сравнительному изучению законодательства, намечают круг важнейших тем и очередность исследования. При этом учитываются планы и рекомендации парламентов государств — участников СНГ, парламентских комитетов и комиссий, других правотворческих и иных заинтересованных органов.

Эти темы (в случае необходимости — с соответствующей корректировкой) затем могут включаться в планы работы соответствующих учреждений с указанием сроков выполнения и определением наиболее целесообразных способов оформления и реализации научных и практических результатов.

В качестве важнейших тем для сравнительного исследования рекомендуются — применительно к профилю органов и учреждений, выполняющих исследование, — следующие:

- законодательное оформление и реализация крупных политических (особенно конституционных) и управленческих реформ;

- законодательное регулирование и реализация экономической реформы (особенно вопросы собственности, приватизации, разгосударствления, создания и обеспечения функционирования единого рын

ка), обеспечение договорной дисциплины, хозяйственных связей; вопросы денежной, кредитной и налоговой систем, ценообразования;

регулирование межнациональных и межрегиональных отношений и нормативное разрешение возникающих на этой почве конфликтов;

основные права человека: их регулирование и степень социально-правовой защищенности и охраны;

законодательное регулирование социально-культурной сферы, другие важнейшие темы, которые определяются заинтересованными органами и учреждениями.

Если анализу подвергается правовое решение сложной комплексной проблемы, то могут быть организованы временные исследовательские группы и другие коллективы, состоящие из специалистов различных отраслей. Причем сравнительные исследования законодательства могут проводиться на договорной и иной хозрасчетной основе с привлечением при необходимости специалистов из других учреждений.

Важно проводить работу по сравнительно-правовому изучению целеустремленно и последовательно. Она должна осуществляться поэтапно. Начинаться с четкого уяснения исполнителем поставленной задачи и сбора нормативно-правового материала, относящегося к теме исследования.

Исполнителю следует проверить точность текстов актов, с которыми ему предстоит работать, по контрольным экземплярам имеющихся нормативных материалов. Для получения точной и более полной информации необходимо проверить все имеющиеся в контрольном экземпляре отметки об изменениях, дополнениях, внесенных в данные акты, а по возможности изучить акты, к которым имеются отсылки в тексте изучаемых актов.

Одновременно со сбором нормативно-правовых актов в зависимости от темы и цели исследования осуществляется сбор литературы, статистического и иного материала, изучение международно-правовых норм по данному вопросу.

При необходимости проводится ознакомление с зарубежным опытом правового регулирования соответствующих вопросов.

Дальнейшая работа с собранным материалом предполагает следующие этапы и виды действий:

распределение собранного материала по основным вопросам темы;

сравнение нормативно-правовых решений по одним и тем же вопросам и выявление общих черт и отличий с их количественными характеристиками. При необходимости составляются соответствующие таблицы, отображающие эти количественные характеристики;

качественная оценка сравниваемых нормативно-правовых решений с точки зрения их соответствия существующим потребностям практики, обеспеченности финансово-материальными средствами и сопоставление этих решений с имеющимися в нашей стране и за рубежом наиболее удачными решениями однотипных вопросов;

оценка сравниваемых нормативно-правовых решений с точки зрения их конституционности, законности, соответствия нормам международного права;

подготовка итоговых документов, содержащих полученные в процессе исследования материалы;

разработка при необходимости рекомендаций заинтересованным органам с целью совершенствования правовых норм, регулирующих данную сферу общественных отношений;

обсуждение, если это целесообразно, подготовленных итоговых документов и рекомендаций в заинтересованных органах и учреждениях;

определение списка заинтересованных органов, учреждений и должностных лиц, которых следует ознакомить с результатами исследований, и направление им указанных материалов.

Методика ориентирует на решение содержательных задач. Приступая к работе по сравнительному анализу законодательства, следует учитывать, что правовые институты и нормы считаются сравнимыми, если они решают один и тот же вопрос, хотя его решение может быть различным или даже противоположным, причем решение одного и того же вопроса в различных системах законодательства может достигаться комбинацией различных правовых средств, внешне идентичные юридические термины могут иметь неодинаковое значение в различных системах законодательства, и наоборот, различные термины — одинаковое значение. Сравнительному исследованию подлежат главным образом средства и способы решения одной и той же либо близкой по содержанию правовой задачи.

Оценка нормативных источников, являющихся объектом сравнительного исследования, осуществляется как по формально-юридическим, так и по юридико-содержательным критериям.

К формально-юридическим критериям относятся следующие:

— количество нормативно-правовых актов, в которых решается тот или иной вопрос, в том числе и по соответствующим видам актов (законы, кодексы, соглашения и др.);

— обоснованность выбора уровня нормативного регулирования (парламент, президент, правительство и др.), формы акта (закон, указ, постановление и др.) для решения конкретной задачи, исходя из содержания вопроса и компетенции соответствующего органа;

— использование новых правовых форм: соглашений, договоров и т. п.;

— применение правил законодательной техники (структура, наличие преамбул, деление акта на статьи и пункты, заголовки и нумерация статей пунктов, единство терминологии, правовые дефиниции, ссылки, примечания и т. д.);

— использование специальных правовых средств, обеспечивающих соблюдение актов (меры ответственности, поощрения, контроля, порядок разрешения споров и т. д.);

— действие сравниваемых актов во времени, пространстве и по кругу лиц;

— системная связь с другими нормативно-правовыми актами (взаимоувязанность и согласованность; достаточно ли исчерпывающим образом регулирует вопрос данный акт; если нет, то преду

считается ли в самом акте издание иных актов, необходимых для реализации тех или иных положений основного акта, и т. д.);

— наличие в законодательстве государств — участников СНГ множественности актов, действующих по одному и тому же вопросу; возможные пути преодоления этой множественности (в частности, если правовое решение конкретного вопроса рассредоточено в разных актах, есть ли целесообразность их объединения в один сводный акт с целью упорядочения нормативного материала);

— формы и способы обнародования законодательных и иных актов, введение их в действие, соотношение количества опубликованных и неопубликованных актов;

— уровень кодифицированности того или иного массива законодательства; формы систематизации.

К юридико-содержательным критериям относятся:

— содержание и характер сравниваемых правовых решений. При анализе правовых решений следует, в частности, выяснить:

а) варианты решений (одинаковые или разные решения одних и тех же экономических, социальных и иных задач; возможные причины расхождения вариантов решений);

б) соответствуют ли конкретные правовые решения конституциям государств, принявших данные решения;

в) насколько конкретные правовые решения соответствуют договорам и соглашениям между Россией и другими государствами — участниками СНГ;

г) насколько то или иное правовое решение соответствует нормам международных договоров и соглашений, в которых участвуют государства, входящие в СНГ, а также общепризнанным нормам международного права в случаях, когда анализируемые акты затрагивают вопросы, регулируемые указанными договорами, соглашениями и нормами;

— механизм обеспечения правовых решений, затрагивающих те или иные межгосударственные вопросы, в частности заключенных соглашений между государствами; способы преодоления юридических коллизий между актами разных государств;

— степень соответствия сравниваемых норм международно-правовым актам и конституционному законодательству о правах человека;

— степень обеспеченности принятых правовых решений финансовыми, материально-техническими, кадровыми ресурсами, организационными и иными мерами;

— степень соответствия сравниваемых норм правам и законным интересам хозяйствующих, общественных и иных субъектов права;

— наличие в кодексах, других законодательных актах, регулирующих соответствующую сферу, норм, требующих издания других актов; степень реализованности таких норм.

Имея в виду, что работа по сравнительному анализу актов Должна послужить основой поиска наиболее удачных вариантов правовых решений однотипных задач, в ходе исследования желательно выявлять и другие вопросы, которые могут иметь значение

для совершенствования правового регулирования конкретной области отношений. По возможности следует выработать конкретные предложения такого совершенствования (организационные, методические, нормативно-правовые и др.).

Завершающий этап — подготовка информационно-аналитических материалов. Способами оформления полученных научных и практических результатов анализа могут быть:

- перечни нормативных актов (преимущественно законов) по определенной теме;

- экспресс-информации. В них указываются наименование, виды и основное содержание новейших актов, принятых в государствах — участниках СНГ, по соответствующей теме;

- справки или информационные обзоры о всех действующих актах по данной теме. В справке (информационном обзоре) указывается основное содержание законодательства по данному вопросу, а при необходимости также наименование актов, их виды, количество, степень кодифицированности, юридическая сила;

- сравнительные таблицы по важнейшим вопросам, неодинаково решаемым в разных системах законодательства. Они могут быть частью других изданий, справок, обзоров или иметь самостоятельный характер и распространяться отдельно;

- аналитические обзоры основного содержания и формы сравниваемого законодательства по соответствующей теме, включающие анализ и оценку действующих актов по указанным критериям;

- статьи, брошюры, монографии и другие печатные работы, выступления на радио и ТВ;

- докладные записки, письма в заинтересованные органы, содержащие предложения и рекомендации, сформулированные с учетом имеющихся наиболее удачных правовых решений по данному вопросу;

- научные концепции, законопроекты, которые можно рекомендовать на основе проведенных исследований в качестве первоначальной модели для разработки;

- научно-практические конференции, семинары, симпозиумы и другие формы взаимного обмена опытом, на которых можно было бы доложить результаты исследований и обменяться опытом.

В итоговых документах аналитического характера кроме выводов, критических замечаний необходимо формулировать конструктивные предложения, направленные на совершенствование правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений. Исходить из общих задач совершенствования законодательства по данному вопросу, в числе которых необходимость взаимной увязки актов, ликвидации пробелов и противоречий в законодательстве, устранения множественности актов, действующих по одному и тому же вопросу, и т. п.

Материалы с результатами выполненных исследований предоставляются заинтересованным органам и организациям по служебной линии, на договорной или хозрасчетной основе.

Глава IV. Механизм сближения национальных правовых систем

1. Предотвращение и разрешение юридических коллизий

Мы уже вели речь о сходных или даже совпадающих объектах регулирования в разных странах. Потребность их взаимодействия и сотрудничества побуждает согласовать и способы регулирования.

Сопоставление норм национальных законодательств нередко приводит к выводу об их несходстве. Такой вывод может иметь характер констатации данного состояния, но может и подтолкнуть страны к преодолению таких различий и к недопущению их в будущем. Нормы сохраняются, но их пытаются "связать" между собой так, чтобы в случаях противоречий действовал юридический механизм.

Наиболее оправданным и эффективным средством являются коллизионные нормы, которые давно применяются в международном частном праве для разрешения коллизионных ситуаций. Не выходя за рамки нашей темы, подробно охарактеризуем их признаки и порядок действия, следуя положениям книги "Международное частное право"¹.

Коллизионная норма отличается от традиционных норм права. В ней есть два структурных элемента — "объем" и "привязка". Объем коллизионной нормы отражает содержащееся в ней указание отношений, на которые норма распространяется. Привязка содержит указание на национальное законодательство, подлежащее применению к данному виду общественных отношений.

Коллизионная норма может содержать в привязке указание только на то, в каких пределах подлежит применению собственное законодательство данного государства. Такая коллизионная норма называется односторонней. В привязке может быть указание на общий принцип, по которому можно определить, законы какого государства подлежат применению к данному виду правоотношений с иностранным элементом. Такая коллизионная норма именуется двусторонней.

Судебная практика в порядке толкования односторонней коллизионной нормы может сделать вывод о содержащемся в ее основе коллизионном принципе двустороннего характера.

Коллизионные нормы различаются специалистами по типам привязок:

Коллизионная привязка "личный закон" выступает как национальный закон, или закон гражданства; закон местожительства лица,

¹ См.: Международное частное право. М., 1984. С. 50—71.

т. е. закон государства, на территории которого данное лицо считается имеющим "оседлость". Из двух разновидностей личного закона старейшим является закон домицилия. Этот принцип был заменен законом гражданства с принятием Кодекса Наполеона 1804 г. Закон гражданства закреплен в гражданских кодексах Италии, ФРГ, Бельгии, Голландии, Швеции. В странах "общего права" сохраняет значение принцип домицилия, трактовка которого в отдельных странах имеет особенности.

Привязка к закону "национальности" юридического лица означает, что законодательство различных стран неодинаково разрешает вопросы о том, при каких условиях вступающая в гражданско-правовые отношения организация может рассматриваться как юридическое лицо и каковы условия и объем признания за юридическими лицами гражданской правоспособности. Отсюда возникают коллизионные вопросы "национальности" юридических лиц, так же по-разному разрешаемые в законе и практике различных стран.

Законодательство, по которому определяются гражданская правосубъектность организации и содержание ее правоспособности, в континентальных странах определяется по закону места нахождения ее административного центра (правления), а в странах "общего права" — по закону места учреждения (регистрации устава) данной организации.

Коллизионный принцип "закона местонахождения вещи" применяется для определения, какое имущество может быть объектом вещного права, в частности права собственности. По признаку местонахождения вещи определяется также объем вещных прав, порядок их возникновения и прекращения.

Принцип "закона, избранного лицами, совершающими сделку", принят в коллизионном праве почти всех стран. Исходным началом для разрешения коллизионных вопросов по сделкам с иностранным элементом является воля сторон, совершающих сделку.

По внешнеторговой сделке — отмечают авторы — могут быть определены как обязательственные отношения сторон, так и последствия перехода права собственности на предмет сделки от лица, отчуждающего вещь, к приобретателю. Автономия воли сторон в отношении договорных обязательств была выражена также в Законе о международном частном праве Венгрии, в § 12—13 Закона ГДР о применении права, в § 9—12 Закона о международном частном праве Чехословакии. "Выбор закона" не обусловлен какими-либо ограничениями. Иное решение содержит Закон о международном частном праве Польши (ст. 25), предусматривающий условие, по которому стороны договора могут избрать закон, если он имеет отношение к данному обязательству.

"Автономия воли" на практике нередко используется против экономически более слабого участника сделки. Это чаще всего практикуется в так называемых договорах присоединения, которые содержат условия, изложенные в формулярах, выпускаемых страховыми обществами, транспортными организациями и другими

монополистическими компаниями. Клиентура в выработке таких формуляров не участвует, ей остается лишь "присоединиться" к тому, что ей продиктовано. И специалисты, и клиенты нередко высказывают возражения против такого использования "автономии воли" в сделках потребительского характера (в особенности при купле-продаже с рассрочкой платежа).

Выделяемый принцип "закона места совершения акта" включает несколько разновидностей привязок:

- а) закон места совершения договора;
- б) закон места совершения сделки, определяющий ее форму;
- в) закон места совершения актов гражданского состояния последовательно применяется к форме совершения этих актов;
- г) закон места исполнения обязательства;
- д) закон страны продавца. Для внешнеторговой купли-продажи товаров эта коллизийная привязка получила наибольшее распространение;
- е) закон места совершения правонарушения. Внутреннее право отдельных стран нередко по-разному регулирует вопросы бремени доказывания вины причинителя вреда, ответственности за случай, значение вины потерпевшего;
- ж) закон суда. Этот принцип имеет важное значение для гражданского процесса, включая арбитраж. Согласно данному принципу суд, несмотря на иностранный элемент в отношении, не применяет иностранного права для разрешения гражданско-процессуальных вопросов по делу. Применение в такого рода вопросах законодательства страны суда — общепризнанное начало.

Юридические коллизии разрешаются и таким испытанным способом, как использование процедур независимого арбитражного разбирательства. Государства-страны часто образуют в рамках международных организаций или путем специальных соглашений международные арбитражи. Так, в рамках Генерального Соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) заключено соглашение об оповещении, консультации, разрешении споров и надзоре (1979 г.), которое усовершенствовало механизм урегулирования разногласий по ст. XXII и XXIII Генерального Соглашения¹.

На основании резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1976 г. одобрен Арбитражный регламент Комиссии ООН по праву международной торговли. Помимо окончательных арбитражных решений арбитражный суд вправе выносить промежуточные, предварительные или частичные арбитражные решения (ст. 32).

Другой пример. В 1965 г. заключено соглашение о международном центре разрешения споров об инвестициях. Учрежденный им трибунал может применять при разрешении споров нормы законов, на которые согласованно указывают стороны, или коллизийные нормы, или нормы международного права.

¹ Подробнее см.: *Малинин С. А., Магомедова А. И. О праве ГАТТ// Правоведение. 1995. № 1.*

Более "мягкие" меры по реализации международного гуманитарного права применяет Международная конференция Красного Креста — циркулярные письма странам-участницам, региональные семинары, составление типовых законов для преодоления различий в национальных законодательствах, конференции, согласованные резолюции и т. п.

Подобные воздействия имеют целью предотвращение и устранение противоречий как между нормами национальных законодательств, так и между ними и нормами международного права.

Существует еще один канал согласования национальных законов. Его можно обозначить как влияние законов одной страны на разработку, принятие и реализацию законов другой страны¹. Такое влияние имеет разные формы и порождается различными причинами, чаще всего историко-политическими. В историческом плане на формирование крупного государства сильно воздействовали законы, которые действовали ранее в отдельных независимых княжествах, герцогствах и королевствах. По такому пути развивалось законодательство в Англии, Италии, Германии, Испании, которое "впитывало" обычаи и традиции, а также законы своих малых образований.

Расширение сферы действия кодексов и иных национально-правовых актов наблюдалось в период завоеваний. Известный гражданский кодекс Наполеона победоносно распространял свое действие на территории захваченных французским императором испанских и итальянских земель. Его влияние оказалось очень заметным и позднее. Гражданский кодекс Нидерландов 1838 г. состоит из разделов, некоторые из которых являются лишь переводом на голландский язык положений французского ГК 1804 г. В XVIII—XIX вв. колониальные страны навязывали свое право покоренным странам, и в них надолго сохранилось его влияние: английского права — в Индии и бывших британских колониях, французского и португальского права — в африканских колониях.

Но нельзя сводить влияние правовых принципов и актов одной страны лишь к их насильственному насаждению сильной рукой державы-победительницы. Правовое влияние развивалось и благодаря схожей исторической судьбе, культуре и языку, укладу жизни. Построенное на общих началах юридическое образование и традиции правотворчества также оказывали свое воздействие. В середине XIX в. гражданские и уголовные кодексы Испании, Франции, Италии повлияли на правовые реформы ряда государств Европы, Латинской Америки и Африки и принятие кодексов-близнецов.

Интересна в этом плане и юридическая судьба Канады, которая в 1763 г. после длительного англо-французского соперничества стала британской колонией. В Канаде утвердилась система английского общего права с его высокой ролью судебного прецедента. Но одна из провинций — Квебек — продолжала жить по французским законам и обычаям.

¹ Подробнее см.: Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира. М., 1993, С. 94—95 105—108, 114—115, 132—135.

Такая картина существовала почти столетие, и даже гражданский кодекс провинции Квебек 1866 г. (на французском и английском языках) во многом воспроизводил структуру Кодекса Наполеона. Думается, что подобное юридическое своеобразие Квебека во многом способствовало сохранению в нем национального самосознания и стремлению приобрести независимость путем референдума 1995 г.

Расширение сферы действия национального законодательства известно и Российской империи, когда в XVIII—XIX вв. ее указы, законы получали действие на присоединенных и захваченных территориях. В 40-х гг. действие Уголовного и Гражданского кодексов РСФСР как наиболее крупной союзной республики было распространено временно на территорию Прибалтийских республик и Молдавии как вступивших в Союз ССР. Позже в них были приняты свои кодексы.

Иллюстрацией более мягкого "правового сосуществования" является переплетение норм законодательств Германии и Франции после Второй мировой войны на территории Саарской области. Смена ее статуса предопределила длительность такого сосуществования.

Несомненно, наиболее сильное правовое "взаимовлияние" наблюдается в рамках "правовых семей" и правовых массивов в рамках межгосударственных объединений. Сходство основных институтов, конституций государств СНГ объясняется их согласованным политико-правовым курсом и общностью правовых истоков. Но такое влияние весьма ощутимо и в приграничных государствах, которые подчас объединены общей исторической судьбой. Например, в новых конституциях Румынии и Республики Молдова (1994 г.) легко обнаружить схожие характеристики публичной власти и ее разновидностей, классификации законов (конституционные, органические и ординарные). В Швеции, Норвегии и Дании действуют либо единые, либо весьма сходные законы в области торговли, судоходства, финансовых операций, и в этом нетрудно заметить устойчивую близость этих стран.

Но наблюдаются и другие виды правового влияния. Нередко стремление законодателей и разработчиков закона быстрее заимствовать и даже скопировать аналогичный иностранный закон ведет к его трудному вращению в свою правовую систему. Зарубежные эксперты, консультанты охотно делятся своим опытом законодательства и способствуют перенесению принципов, институтов и групп норм из законов своих стран в законопроекты других стран. Опыт России последних лет показал, сколь настойчивы были подобные попытки при разработке Закона об акционерных обществах (в частности, введен институт "аффилированных лиц"), о местном самоуправлении, а также при регулировании траста как доверительного управления, а не доверительной собственности, как в английском праве. Иногда сильнее ощущалось влияние семьи общего, а не континентального права. Нередко исчезала мера допустимой аналогии права и закона и правовая идентификация приобретала смысл откровенного и открытого "внешнего источника" национального правотворчества.

Еще более масштабным правовое влияние становится в тех случаях, когда его оказывают в открытой форме государственные и политические деятели. Газета "Сегодня" в заметке "Германия заинтересована в сотрудничестве с Грузией" с подзаголовком "Немцев, однако, смущает несовершенство законодательной базы в республике" (26 января 1996 г.) поместила извлечения из бесед и встреч вице-премьера, федерального министра иностранных дел Германии К. Кинкеля в январе 1996 г.: "... для экономического роста стран Закавказья необходима региональная кооперация. Грузия, Армения и Азербайджан вполне в силах создать собственную модель не только политической, но и экономической интеграции". При этом К. Кинкель уверил, что налаживание тесных связей Грузии с евро-структурами не подлежит отсрочке. "Как министр иностранных дел, я вам предлагаю помощь Германии. Используйте большую заинтересованность германско-закавказской парламентской группы в Бундестаге. Они большие друзья закавказских республик", — заявил он грузинским парламентариям. По данному поводу Президент Грузии Шеварднадзе отметил, что решающим в этом деле может стать договор между Грузией и ЕС, который будет подписан сторонами в ближайшем будущем.

Г-н Кинкель особо подчеркнул важность и неотложность всеобъемлющей законодательной реформы и создания воистину независимой судебной власти. Обязательными назвал он и реформу проведения судебных процессов, и улучшение условий в местах заключения.

Определенные претензии, в основном экономического характера, высказали гости по поводу повышения Грузией налогов на транспортные перевозки всяких, в том числе и гуманитарных, грузов. Г-н Кинкель назвал грузинский Закон о транспортном фонде необъективным и несовременным и получил обещание грузинского коллеги его пересмотреть.

Неприятно были удивлены представители деловых кругов Германии тем, что в Грузии пока еще не принят закон о земле, поскольку это снижает инвестиционную активность Запада в республике. Зато гости с большим интересом ознакомились с результатами проходящей в Грузии приватизации и с перечнем объектов, подлежащих в ближайшем будущем разгосударствлению. Но опять-таки из-за неопределенности в вопросах собственности и реинвестирования поставили под сомнение правомерность покупки предприятий.

Используются и официальные каналы влияния на процесс принятия и применения того или иного закона в иностранном государстве. Такую позицию чаще всего выражают парламентарии. Приведем некоторые факты.

20 марта 1996 г. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации принял Заявление в связи с принятием в США Закона "О свободе и демократической солидарности с Кубой". В

нем отмечалось, что 12 марта 1996 г. Президент США во изменение прежней позиции подписал принятый Конгрессом США в спешном порядке антикубинский Закон "О свободе и демократической солидарности с Кубой" (так называемый закон Хелмса — Бэртона). Одобрение этого документа, предусматривающего ужесточение эмбарго против Республики Куба и применение санкций против государств, организаций и лиц, поддерживающих торгово-экономические отношения с этой страной, обусловлено нынешним обострением американо-кубинских отношений.

В заявлениях Совета Федерации от 21 июля 1995 г. и от 24 октября 1995 г. уже отмечалось, что так называемый законопроект Хелмса — Бэртона противоречит общепризнанным нормам международного права и правилам международной торговли. Большинство государств мирового сообщества рассматривают эмбарго в отношении Республики Куба, меры по его ужесточению как ущемление прав суверенных государств на свободное развитие торгово-экономического сотрудничества с другими странами.

Примечательно, что и Европейская комиссия (КЕС) выдвинула летом 1996 г. проект законодательного акта для нейтрализации действия указанного закона. В нем намечен ряд санкций, в частности компенсации со счетов американских компаний в Европе.

Государственная Дума приняла 19 мая 1995 г. Заявление в связи с результатами всенародного референдума 14 мая 1995 г. в Республике Беларусь по вопросу об отношениях с Россией, о статусе русского языка. Другой пример. Обращение Государственной Думы к Президенту Республики Казахстан в связи с проведением референдума касалось пожелания поддержать предложение о придании русскому языку статуса второго государственного языка и отказаться от сохранения в Конституции Казахстана и других актах некоторых дискриминационных положений в отношении граждан других национальностей.

Даже в рамках действующих в Европейском союзе Шенгенских соглашений о свободном передвижении граждан на территории соответствующих государств происходят острые трения. Англия и Ирландия не подписали соглашения, Франция "обвиняет" Нидерланды в "наркотическом потоке", вынуждающем ее ужесточить режим на границе.

Сказанное позволяет сделать вывод об очевидности многих каналов взаимного правового влияния государств и их национальных законодательств. При этом подготовка и принятие близких по предмету и методам правового регулирования актов не должна вести к прямому подражанию и копированию "чужих юридических текстов", с одной стороны, и к давлению на правотворчество иностранного государства — с другой. Правовое сотрудничество и суверенитет государств в правовой сфере остаются доминантами современного развития.

2. Сближение национальных законодательств

В правовой сфере сотрудничающих государств и межгосударственных объединений часто возникает потребность в совместном решении общих задач и согласованных действиях. А отсюда и необходимость сближения национальных законодательств. Процесс сближения означает: а) выработку общего курса правового развития;

б) осуществление мер по преодолению правовых различий; в) принятие мер по выработке общих, совместных или единых юридических правил. Каждое из этих действий предполагает, в свою очередь, серию более конкретных и последовательных действий, связанных между собой.

Вместе с тем приходится учитывать специфику разных сфер государственной жизни и соответственно национальных законодательств, которые их регулируют. В одних сферах сближение происходит быстрее, поскольку отражает большую степень однородности регулируемых общественных отношений и их меньшую политизированность. Например, подобное явление наблюдается в сфере производственных, торговых отношений, в сфере экологии. В других сферах — в политической, социально-культурной — сближение может происходить более медленно и не столь масштабно ввиду стремления государств сохранить свое национально-историческое своеобразие и обеспечить полноту выражения политических интересов и свободу действий суверенной государственной власти.

Не преувеличивая степень "саморазвития права", отметим и зависимость объемов и направлений сближения национальных законодательств от курсов политики государств и от их отношений между собой. Близкие по природе, государственному строю и политическому режиму, по экономическому укладу страны проводят курс на сближение законодательств масштабно и в течение длительного времени. Таковы, к примеру, скандинавские страны. Их постоянное и тесное сотрудничество без этого трудно организовать и обеспечить. Другие государства определяют такой курс реже, в тех изменившихся обстоятельствах, которые их к этому побуждают.

Следует выделить еще одну, а именно "временную характеристику". Очевидно, что сближение национальных законодательств может быть постоянным, долговременным или актуационным. На протяженность курсов влияют многие факторы — экономические, политические, идеологические, географические, демографические, культурологические, их неодинаковое сочетание в конкретно-исторической обстановке.

Все названные пояснения следует внимательно учитывать при изучении процессов сближения национальных законодательств, при анализе юридических способов и средств преодоления различий и установления "правовых стандартов", "согласованных процедур", "рекомендательных норм" и т. п.

Теперь поясним применяемые понятия и термины. Пожалуй, чаще всего используется понятие "сближение законодательства". Оно означает общий курс государств на определение общих на

правлений согласованного развития национальных законодательств, на преодоление правовых различий и выработку общих правовых решений. Нередко наряду с этим понятием и даже взамен используется понятие "гармонизация законодательства". В документах и материалах Европейских сообществ — ранее и Европейского союза — ныне оба понятия нередко применяются как равнозначные. В документах, принимаемых в рамках Совета глав государств и глав правительств Межпарламентской Ассамблеи СНГ, в договорах между государствами Содружества чаще встречается термин "сближение законодательства". В "Договоре между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарных областях" (1996 г.) одной из целей интеграции государств является гармонизация законодательства (ст. 2), хотя в ст. 22 цели сближения и гармонизации законодательства сторон выделены как идентичные.

По нашему мнению, согласованное правовое развитие государств можно рассматривать применительно к четырем основным направлениям и формам их проведения:

а) сближение законодательства, когда определяется общий курс государств в данной сфере, направления, этапы сближения, способы сближения;

б) гармонизация законодательства, когда согласовываются общие подходы, концепции развития национальных законодательств, вырабатываются общие правовые принципы и отдельные решения;

в) принятие модельных законодательных актов;

г) унификация законодательства, когда разрабатываются и вводятся в действие общеобязательные единообразные юридические нормы (правила).

Вполне естественно, что в рамках каждого из названных направлений используются преимущественно те или иные правовые акты. В первом случае — программы, планы, модельные акты и т. п., во втором случае — научные концепции и т. п., в третьем случае — общие нормы, правовые стандарты и т. п. Причем юридическая сила этих актов неодинакова, поскольку они могут быть программными, нормативно-ориентирующими, рекомендательными, непосредственно-императивными, обязательно одобренными. Соотношение их между собой всегда подвижно, оно меняется с учетом задач согласованного правового развития. И его поиск и установление правильного сочетания юридических средств сближения, гармонизации и унификации национальных законодательств требуют большого умения от теоретиков и практиков компаративистики и громадных усилий.

Помочь в использовании обширного "правового инструментария" поможет примерный перечень юридических средств:

а) общий или распространяемый юридический режим (инвестирования, налогообложения и т. д.);

б) признаваемый равный объем прав субъектов (инвесторов, предпринимателей и т. д.);

в) единые стандарты (экологической безопасности и т. д.);

- г) выравнивание уровней правового обеспечения (пенсий, пособий и т. д.);
- д) признание юридических документов (дипломов об образовании и др.);
- е) введение упрощенного порядка (приобретения гражданства и т. д.);
- ж) договоры о правовом сотрудничестве;
- з) соглашения о правовой помощи;
- и) общее правовое пространство (для координации действий в сфере науки, техники, образования);
- к) равная юридическая защита субъектов;
- л) равнообязательные юридические требования;
- м) процедуры согласования правовых актов;
- н) допускаемые правовые льготы и стимулы;
- о) совместные и координируемые юридические действия;
- п) распространение санкций;
- р) общее признание международно-правовых документов (деклараций, пактов, конвенций и т. п.).

Познакомим теперь читателя с подходом к оценке процессов гармонизации и сближения национальных законодательств в государствах Европейского сообщества — ныне Европейского союза (ЕС).

Изложение дается по "Краткому очерку Европейского сообщества". Глава 4 — Комиссия Европейских сообществ. Генеральный Департамент по экономическим и финансовым вопросам, апрель 1992 г. (Русский текст подготовлен Комиссией ЕС.) Римский договор 1949 г. об образовании Европейского сообщества предусматривает создание единого рынка, хозяйственного пространства, которое функционирует на тех же принципах, что и любой национальный внутренний рынок. Для достижения этой цели Договор предусматривает две группы положений: а) принципы, которые страны-участницы должны соблюдать как договаривающиеся стороны (принципы свободного движения товаров, услуг, капитала, рабочей силы);

Договор запрещает действия, нарушающие эти принципы; б) меры, обеспечивающие и облегчающие реализацию названных принципов путем установления общих норм и гармонизации несходных между собой национальных законодательств, с тем чтобы последние не противоречили применению этих принципов.

Несходство национальных законодательств вытекает из различий в национальных традициях, уровнях развития и подходах к проблемам. Сближение несходных между собой национальных законодательств преследует двоякую цель: устранить одновременно торговые барьеры и имеющиеся нарушения условий конкуренции в рамках Сообщества, которые могут возникнуть на основе различий в национальных законодательствах и создать в определенных секторах или сферах экономики общие правила, которые затем можно будет положить в основу единой политики стран-участниц (транспорт, защита окружающей среды и, в известной степени, социальная сфера).

На данный процесс гармонизации накладывается ограничение, а именно осуществление ее в Сообществе лишь в тех пределах, которые необходимы для надлежащего функционирования Общего рынка. Таково применение на практике принципа дополняемости. Для достижения данной цели в основном считается достаточным не гармонизация, а лишь сближение (пусть и значительное) национальных законодательств.

Дается характеристика сфер, охваченных гармонизацией.

В ряде статей Римского договора гармонизация названа одним из инструментов Сообщества для достижения его основных целей. В соответствии с указанными статьями Сообщество принимает законодательные акты (постановления или директивы) с целью сближения разнящихся правовых норм стран-участниц для обеспечения: свободного перемещения рабочей силы (ст. 48); беспрепятственного обоснования граждан одной страны на территории другой страны (ст. 54); свободы оказания услуг (ст. 59) и свободного движения капитала (ст. 69).

Далее даются пояснения по сферам.

Важнейшей целью согласования национальных законодательств в области таможенного права было слияние воедино таможенных территорий стран-участниц. Эта цель была достигнута: все таможенные пошлины на территории Сообщества были ликвидированы, и для стран-участниц установлен единый внешний таможенный тариф. Кроме того, Сообщество располагает правом проведения переговоров о таможенных льготах на международном уровне.

Вопросы налогообложения затрагиваются в ст. 95 и 99 Договора. Ст. 99 предусматривает гармонизацию косвенного налогообложения в целях стимулирования создания Общего рынка. Положения статьи послужили основой формирования единой системы обложения налогом на добавленную стоимость. Единым Актом в ст. 99 были внесены дополнения, приспособляющие ее к потребностям единого рынка; при этом, однако, сохранился принцип единогласного принятия решений.

Общие положения о едином рынке нужны для обеспечения полной и реальной свободы движения факторов производства, товаров и услуг, присущей национальному рынку. Для устранения факторов, нарушающих условия конкуренции, недостаточно лишь изъять протекционистские положения из законов (особенно таможенных и аналогичных им) стран-участниц, ликвидировать национальные монополии и воспрепятствовать осуществлению государственной помощи.

Важным аспектом решения названных проблем является гармонизация национальных законодательств на основе ст. 100 или ст. 100А. Расхождения должны быть устранены в той мере, в какой они препятствуют нормальному функционированию Общего рынка. В ст. 100 Договора содержится общее положение, разрешающее Совету "единодушно откликнуться на предложения Комиссии" с целью "издания директив, направленных на сближение таких пунктов национальных законодательств, которые прямо затрагивают процесс соз-

дания Общего рынка". Это положение наделяет Совет правом принятия законодательных актов во всех областях, связанных с созданием Общего рынка, за исключением тех, где имеются более определенные правовые положения.

Ст. 100А преследует цели устранения одновременно двух прямых результатов несходства национальных законодательств: препятствий для свободного перемещения товаров и факторов производства (и факторов, искажающих условия конкуренции), а также устранения необходимости пограничного контроля и ликвидации национальных границ внутри Сообщества.

Общий принцип гармонизации подлежит некоторым ограничениям и исключениям. Это касается, в частности, следующих вопросов.

Пункт 4 ст. 100А гласит: страна-участница наделяется правом применения национального законодательства и после принятия мер в области гармонизации квалифицированным большинством голосов — в том случае, если это продиктовано насущными потребностями, перечисленными в ст. 36 (соображения общественной нравственности, охрана здоровья и жизни людей, охрана растений и животных, охрана предметов национального достояния, имеющих высокую художественную ценность), а также необходимостью защиты окружающей среды. Эти положения, представляя собой исключение из принципа применения единого права Сообщества и изъятия из новых правил, введенных Единым Актом, нуждаются в ограничительном толковании. Страны-участницы могут использовать их лишь в том случае, если приведут чрезвычайные и веские аргументы.

Согласно п. 5 ст. 100, осуществляемые на основе ст. 100А меры по гармонизации могут в определенных случаях содержать "защитную оговорку", позволяющую странам-участницам временно применять упомянутые выше ограничения по одной из неэкономических причин, упомянутых в ст. 36, под контролем Сообщества.

В сфере безопасности труда — страны-участницы в соответствии со ст. 118 Договора должны обратить особое внимание на стимулирование роста безопасности труда. С этой целью члены ЕС ставят перед собой задачу гармонизации в данной области. Предполагается создание единой правовой базы путем соблюдения минимума стандартных требований по безопасности труда во всех странах-участницах. Вместе с тем каждая страна имеет право проведения более широких мероприятий по повышению безопасности труда.

Экологическая политика является предметом Договора с 1987 г. (ст. 130p—130t), отвечая потребности в принятии общих для всех правил в экологической сфере. Договором устанавливается, что меры экологического характера будут приниматься на уровне Сообщества лишь в случае их более высокой эффективности по сравнению с индивидуальными мероприятиями стран-участниц.

Ст. 220 предусматривает в будущем проведение переговоров между странами-участницами с целью создания единого свода законов в четырех основных областях (движение факторов производства, товаров и услуг). На основании этой статьи было вынесено

решение о передаче споров по выполнению Брюссельской конвенции 1968 г. в ведение национальных органов правосудия по гражданским и коммерческим делам и об обеспечении выполнения их решений.

Подчеркивается особо, что гармонизация расхождений в национальных законодательствах осуществляется Сообществом лишь в той мере, в какой это необходимо для функционирования Общего рынка. В некоторых секторах было сочтено необходимым создать набор точных правил, охватывающих сферу, достаточно широкую для выработки единой политики. Это относится к единой сельскохозяйственной политике, а также, хотя и в меньшей степени, к единой территориальной политике. Однако в большинстве остальных секторов экономики Сообщество вводит единообразные правила только там, где это необходимо для ликвидации препятствий на пути свободного движения факторов производства и продуктов, либо для устранения факторов, нарушающих конкуренцию. Страны-участницы в целом сохраняют контроль над своими законодательствами, над той их частью, которая не затрагивается проводимой ЕС гармонизацией.

На уровне ЕС иногда обнаруживается тенденция к принятию более упрощенных документов. Это относится, в частности, к техническим стандартам. Теперь стандарты не устанавливаются на уровне Сообщества; законодательные акты ЕС лишь фиксируют требуемые цели безопасности или качества.

Установление стандартов поручено специальным органам, которые обязаны признавать эквивалентность стандартов, действующих во всех странах-участницах. На этом этапе применяется принцип "взаимного признания": каждая страна должна признавать эквивалентность стандартов другой страны. Европейский суд также признал этот принцип и требует идентичности стандартов.

Из самой природы некоторых актов Сообщества вытекает их содержание, сводящееся к фиксированию поставленных задач; поиск средств решения является прерогативой стран-участниц. Так, законодательный акт, называемый директивой, лишь перечисляет результаты, которых требуется достичь; дело страны-участницы — установить те положения национального законодательства, опираясь на которые она сможет принять меры для достижения данных результатов. Таким образом, право выбора средств принадлежит стране-участнице при условии, что искомый результат будет достигнут. Вместе с тем многие акты Сообщества предусматривают исключения для некоторых стран-участниц. В основном они связаны с трудностями, с которыми может столкнуться та или иная страна при немедленном введении в действие общих правил ЕС.

В некоторых случаях сам Договор предусматривает, что: либо фиксируется минимальное количество общих стандартов (социальная политика, ст. 118А), либо вмешательство Сообщества имеет место лишь в том случае, когда мероприятия на его уровне будут сочтены более эффективными, чем индивидуальные меры, предпринимаемые отдельными странами (экологическая сфера, ст. 130 р—с).

Фактически такая линия поведения всегда характеризовала деятельность Сообщества, хотя до настоящего времени она четко просматривалась лишь в мероприятиях по охране окружающей среды. Сейчас она возведена в принцип дополняемости и в данном качестве включена в новый договор, подписанный в Маастрихте в декабре 1991 г.

Указанный момент крайне важен: с настоящего времени для ЕС и его членов стало правилом осуществление действий на уровне Сообщества во всех сферах, где эти действия дадут больший эффект по сравнению с деятельностью отдельных стран-участниц. Данное правило должно стать основой всего законодательства Сообщества.

Наконец, отметим, что правило принятия решения квалифицированным большинством внесло заметный вклад в упрощение процесса принятия нового законодательства ЕС, что также способствовало развитию интеграционного процесса.

Приведем положения из материалов Европейского Сообщества и ЮНСИТРАЛ (Комиссия Организации Объединенных Наций по международному праву) по гармонизации и сближению законов, опубликованные в 1992 г. в упоминавшемся сборнике по формированию правовых основ рыночной экономики. Сначала выделяются законодательные методы. Они включают четыре вида актов с разным объемом и характером правового воздействия.

Конвенция предназначена для унификации права в странах-участницах, посредством установления международного обязательства, по которому они приводят свое законодательство в соответствие с положениями конвенции. Для присоединения государства к конвенции требуется его официальное заявление о желании стать участником конвенции, направляемое, как правило, ее депозитарию.

Форма конвенции может использоваться, например, когда цель процесса унификации состоит в замене правового режима, который сам по себе основывается на конвенции. Конвенция обеспечивает высокую степень единообразия законодательства участвующих государств. Конвенция в значительной мере избавляет участвующие государства от необходимости изучения законодательства друг друга, поскольку при подписании конвенции или присоединении к ней каждое государство принимает международное обязательство по обеспечению соответствия своего законодательства положениям конвенции. Некоторые конвенции позволяют государствам-участникам делать оговорки к отдельным своим нормам; оговорка дает государству возможность участвовать в конвенции без принятия на себя обязательства соблюдать положение, в отношении которого была сделана оговорка.

Модельный закон характеризуется как правовой документ, который рекомендуется государствам для принятия в качестве их национального закона. В отличие от конвенции модельный закон не требует от принимающего его государства уведомления органа, такого как депозитарий, или других государств, которые могли принять его. Кроме того, государства могут при введении модельного

закона в свою правовую систему видоизменить или исключить отдельные его положения. Поэтому степень унификации и степень определенности при применении модельного закона будут более низкими, чем в случае конвенции. Однако модельное право предоставляет больше гибкости государству привести текст закона в соответствие со своими требованиями.

Применяется модельное положение для конвенции. Если несколько конвенций имеют дело с определенным вопросом, по которому, как предполагается, требуется унификация или модернизация, то может оказаться полезным принять модельное положение конвенции.

Нельзя отрицать эффект, который дают рекомендации по законопроектной работе. Ведь при необозримом правовом массиве может оказаться целесообразной не выработка единого текста, а использование рекомендации по пересмотру законодательных текстов. Такая рекомендация может предложить государству и международным организациям пересмотреть соответствующее законодательство и конвенции, принимая во внимание принципы и цели, устанавливаемые в рекомендации. Осуществление такого пересмотра может повысить уровень осведомленности о связанных с этим проблемах и трудностях и о необходимости унификации, что может облегчить работу по унификации в будущем. Комиссия приняла рекомендацию такого характера в 1985 г. с тем, чтобы стимулировать пересмотр законодательных положений о доказательственной силе данных ЭВМ.

Особое внимание уделяется разъяснительному методу, когда может оказаться полезным составление юридического руководства, текста, который предоставляет разъяснения в отношении составления контракта, законотворческой или нормотворческой работы. Непосредственная цель юридического руководства — образовательная. Другая его цель заключается в стимулировании процессов модернизации и гармонизации договорной практики и законов.

Стороны могут воспользоваться помощью юридического руководства, в котором обсуждается ряд вопросов, лежащих в основе составления определенных типов договоров, рассматриваются различные способы решения этих вопросов, описываются смысл, преимущества и недостатки решений и рекомендуются определенные решения. Юридическое руководство ЮНСИТРАЛ по составлению международных договоров о строительстве промышленных объектов представляет собой первый документ такого рода, разработанный Комиссией.

Годы существования Содружества Независимых Государств убеждают в том, что институты Содружества служат гарантией правовой интеграции. Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств — участников СНГ — шаг вперед в этом направлении. Оно отражает расширение и упорядочение сферы сотрудничества парламентов государств — участников СНГ. Формирование Межпарламентской Ассамблеи исходит из соглашения о координационных институтах Содружества, заключенного в 1992 г.

Межпарламентскую Ассамблею нельзя рассматривать как директивный орган, направляющий или сдерживающий деятельность национальных парламентов. Будучи консультативным органом, Ассамблея является их детищем и предназначена для оказания помощи в рассмотрении общих вопросов. В Соглашении предусматриваются гарантии обеспечения "мягких" связей между Ассамблеей и парламентами. Это — паритетные начала формирования, равенство прав и один голос каждой делегации, примерный круг вопросов "общепарламентского значения", рекомендательные документы, обращенные к национальным парламентам, процедуры работы, исключающие какое-либо неравенство или давление. Комиссии Ассамблеи, в том числе и по правовым вопросам, помогут каждому парламенту влиять на деятельность Межпарламентской Ассамблеи и тем самым на ход реформ в каждом государстве — участнике СНГ.

Развивая свое законодательство, каждое государство преследует, конечно, свои цели. И поэтому на первых порах разорвавшиеся правовые связи затруднили не только контакты, но и экономическую, социальную и иную деятельность. Резкие сбои в производстве, поставках, в торговле, барьеры на пути культурных обменов, общие экологические беды, интересы безопасности государств и их граждан потребовали поиска путей сближения национальных законодательств. Стало ясно, что каждому государству без этого не обойтись. Особенно это касается экономической сферы жизни как приоритетной для каждого государства — участника СНГ.

Приняты сотни законодательных актов, содержащих новые правовые решения экономических задач. И это — бесспорное достижение. Вместе с тем в достижении стратегической цели — формирования единого экономического пространства — законы помогают еще не в полной мере. При очевидности целого ряда общих параметров рыночной экономики с ними не всегда совпадают юридические параметры, содержащиеся в национальном законодательстве. Есть случаи нестыковки законов в регулировании общих экономических процессов, одновременности принятия, противоречий, неодинакового влияния на участников экономического оборота, связанных естественными технологическими и кооперационными нитями.

Если сопоставить законы государств — участников СНГ о предпринимательстве, акционерных обществах, товарных биржах, о банках, инвестициях, о таможенном деле, то можно заметить и различия, которые едва ли помогают схожим правовым решениям. Это и неодинаковый порядок регистрации и реорганизации организаций и их субъектов, и несопоставимые таможенные процедуры и документы, процедуры денежных и валютных расчетов.

Очевидны и потребности общих социальных параметров, соответствующих складывающемуся единому рынку труда. Ведь массовая миграция трудового населения нарастает. Более того, поддержание и гарантирование общего статуса гражданина в соответствии с международными пактами о правах человека, документами СБСЕ требует не отторжения, а сближения норм о гражданах.

16 сентября 1992 г. Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ приняла постановление "Об основных направлениях сближения национальных законодательств государств — участников Содружества". Ассамблея одобрила основные направления сближения национальных законодательств государств — участников СНГ и обратилась к Верховным Советам (парламентам) и Правительствам государств-участников с просьбой оказать содействие сближению законодательств в целях обеспечения прав и свобод граждан, создания благоприятных правовых условий для развития предпринимательства и хозяйственной деятельности.

В соответствии с этим Ассамблея признала целесообразным осуществлять сближение национальных законодательств по следующим направлениям:

- статус и общие условия деятельности предприятий и иных хозяйствующих субъектов;
- правовое обеспечение общих энергетических систем и ядерной энергетики;
- правовой режим межгосударственных транспортных систем;
- условия межгосударственного движения товаров, финансовых средств и общий порядок взаимных расчетов;
- таможенные правила и тарифы;
- основные условия перемещения рабочей силы и гарантии трудовых социальных прав работников;
- условия и порядок межгосударственного информационного обмена;
- основные принципы рационального использования природных ресурсов и экологической безопасности;
- внешнеэкономическая деятельность, включая иностранные инвестиции и валютное регулирование;
- изобретения, открытия, промышленные образцы и товарные знаки.

Деятельность по сближению национальных законодательств рекомендуется основывать на общих концепциях, проводить согласованно, обеспечивая по возможности совмещение по времени принятия соответствующих актов.

С целью устранения противоречий между национальными законодательствами намечено использовать такие формы работы, как:

рекомендательные (модельные) законодательные акты; взаимный обмен информацией о принятых, а в необходимых случаях и о подготавливаемых законодательных актах; совместное обсуждение законодательных вопросов; рассмотрение вопросов сближения законодательства в координационных институтах Содружества; научные конференции; рекомендации ученых о путях и способах сближения законодательства. В случае обнаружения существенных различий в законодательном регулировании Консультативное совещание Председателей Верховных Советов (парламентов) определяет сроки и порядок подготовки предложений по их преодолению. Модельный закон — новшество законотворчества Межпарламентской Ассамблеи.

Об этом подробнее будет сказано ниже.

Сближение законодательств не может происходить стихийно и требует своего механизма. Одним из его элементов стало соглашение о сотрудничестве в правовой сфере, подписанное в Москве 27 февраля 1992 г. Председателями парламентов.

Стороны договорились регулярно обмениваться информацией о текущих и перспективных планах подготовки проектов законодательных актов, подлежащих рассмотрению в высших органах государственной власти сторон. Условлено в порядке оказания правовой помощи обмениваться проектами законов и других правовых актов. Намечено ежегодно в соответствии с согласованным графиком проводить консультативные встречи с участием ведущих специалистов и ученых в области государства и права для согласования и выработки общих направлений и методологических подходов в законотворческой деятельности. Стороны признают необходимость предотвращения и устранения противоречий в правовом регулировании вопросов, представляющих общий интерес для сторон, и проведения систематической работы по сближению их национальных законодательств.

Полезны договоренности о широком обмене обзорными, справочно-аналитическими и иными материалами, используемыми при подготовке законопроектов и других правовых актов.

Стороны обязались способствовать проведению рабочих встреч, совместных конференций, семинаров, научных консультаций, лекций, а также обмену парламентскими и экспертными группами, ведущими специалистами в области права, учеными и преподавателями, аспирантами, студентами и практическими работниками для проведения совместной работы и исследовательской деятельности. Намечено осуществлять сотрудничество в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации юридических кадров, в осуществлении совместных фундаментальных и прикладных исследований. С целью решения этих вопросов будут проводиться переговоры и консультации для заключения соответствующего соглашения.

Подтверждено намерение заключить соглашение о взаимном признании и эквивалентности дипломов и других документов о юридическом образовании, соответствующих ученых степеней и званий.

Большая работа по сближению национальных законодательств проводится в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств Содружества. Ее основой служат развитие и согласование концепций развития законодательств, их отраслей, законов, выработка подходов к общим законодательным решениям, рассмотрение вариантов, возможных коллизий и последствий. Аналитическое сопоставление научных концепций и объективная оценка информации позволяют избегать ошибок и односторонних действий и находить приемлемые для государств-участников варианты решений.

Создаются рабочие группы, проводятся консультативные семинары, международные конференции, готовятся информационные обзоры по законодательству. Совместно вырабатываются научно-

практические рекомендации. И можно с полным основанием сказать, что теоретические усилия ученых-юристов стран СНГ уже приносят свои богатые плоды.

В сфере конституционного права актуальное значение для подготовки новых конституций государств СНГ и их влияния на правовые системы имели международная конференция о научных основах подготовки и принятия конституций (март 1993 г.) и международный консультативный семинар "Соотношение конституций и законодательства" (ноябрь 1994 г.).

Приведем Рекомендации международного консультативного семинара "Соотношение конституций и законодательства".

Участники семинара, руководители и члены комитетов по законодательству национальных парламентов, ведущие ученые-юристы стран Содружества единодушно признали необходимость совместной работы по следующим направлениям:

1) изучение и использование опыта включения конституционных положений в текущее законодательство;

2) обеспечение демократического порядка принятия новых конституций — с участием парламентариев, представителей исполнительной, судебной властей, общественно-политических объединений и ученых;

3) обеспечение условий для прямого действия конституционных норм и применения их в сферах управления, хозяйственной, социальной и судебной деятельности;

4) закрепление в национальном законодательстве общепризнанных международных принципов и норм о защите прав и свобод человека;

5) разработка и реализация программ приведения текущего законодательства в соответствие с конституциями;

6) отражение в национальных конституциях специфики исторического развития, культуры и правовых традиций государств — участников СНГ;

7) включение в систему национального законодательства актов конституционного характера типа деклараций, договоров, соглашений, дополняющих и развивающих ее (или заменяющих ее в переходный период).

Признано целесообразным:

а) осуществлять систематический анализ практики реализации конституционных норм в "законодательных комплексах", толкования конституционных норм с целью единообразного их применения, практики оценки эффективности конституционных норм и законов;

б) опубликовать в "Вестнике МПА" основные доклады и выступления представителей стран Содружества и принятые ими рекомендации;

в) материалы семинара довести до сведения очередной сессии Межпарламентской Ассамблеи и направить в парламенты государств — участников СНГ и научные юридические центры Содружества;

г) подготовить проект рекомендательного законодательного акта "О нормативных правовых актах";

д) просить Постоянную комиссию МПА по правовым вопросам улучшить взаимное информирование парламентов государств — участников СНГ о программах, концепциях законодательной деятельности, о принятых законах;

е) подготовить издание "Межпарламентская Ассамблея государств СНГ".

В последние годы состоялись международные научно-практические конференции и семинары по проблемам совершенствования уголовного законодательства и борьбы с организованной преступностью на территории государств — участников СНГ, создания новых гражданских кодексов и обсуждения модельного ГК, охраны окружающей среды в государствах Содружества, бюджета в федеральном государстве, местного самоуправления, формирования единого образовательного пространства. В их материалах отчетливо видны как общие, в том числе политические, экономические и социальные, аспекты, так и собственно юридические аспекты — обзоры законодательных процессов, анализ применения права, оценки проектов национальных и модельных законодательных актов, их возможных коллизий и последствий действия.

Важно, что подобные научные материалы и рекомендации ложатся в основу постановлений и модельных актов Межпарламентской Ассамблеи. И это укрепляет научный потенциал таких документов.

Научно-правовые исследования в рамках СНГ сочетаются с развитием теоретических и прикладных работ в научных центрах. В Институте законодательства и сравнительного правоведения реализуется комплексная программа сравнительных исследований законодательств государств — участников СНГ. Регулярно готовятся информационно-аналитические обзоры по отдельным отраслям законодательства. Проводятся научные конференции совместно с государственными органами и научными институтами других стран. В Институте государства и права Академии наук Украины и в Казахстане развернуты аналогичные исследования.

Созданы международные центры частного и публичного права. Отрадно отметить совместные усилия государств СНГ и Межпарламентской Ассамблеи и Европейского союза и Совета Европы. В рамках их общих и специальных программ оказывается большая помощь консультативно-методического характера, финансируются научно-практические разработки, организуются международные семинары и конференции. Полезный правовой опыт и методические советы, деловая поддержка, рекомендации экспертов дают хорошие результаты, но при обязательном условии учета специфики государств СНГ.

Мы уже вели речь о докладе Специальной проблемной группы по правовой реформе в Независимых Государствах. Предыстория его такова.

Разработка правовой инфраструктуры, необходимой для функционирования рыночной экономики в Независимых Государствах,

является самой крупной из задач, с которой сталкивались западные специалисты, занимающиеся оказанием содействия в области правовой реформы. Природа административно-командной системы требует изменения всей государственной системы, переподготовки юридических кадров всех специальностей, создания новых правовых институтов, призванных охранять демократический порядок, полной переработки всего законодательного массива на новой концептуальной основе, создания или существенной перестройки правоприменительных институтов в сфере рыночных отношений, воспитания юристов, глубоко понимающих роль права в условиях рыночной экономики, деидеологизации существующих правовых и экономических структур и их глубокой интеграции с внешним миром.

В апреле 1992 г. после предварительного изучения проблемы и по совместному запросу Верховных Советов России и Украины Комиссией Европейских сообществ была создана Специальная проблемная группа (Task Force) по правовой реформе в Независимых Государствах, объединившая экспертов из Беларуси, Казахстана, России, Украины и государств — членов ЕС. Члены Специальной проблемной группы посетили Армению, Грузию, Кыргызстан, Туркменистан и Узбекистан с целью сбора информации и изучения возможностей для сотрудничества в правовой области. Главной задачей Специальной проблемной группы являлась разработка стратегической программы Европейских сообществ по оказанию Независимым Государствам содействия в следующих областях:

- достижение единообразия и согласованности основных юридических понятий и терминов;
- систематизация и опубликование законодательства;
- разработка важнейших законодательных актов в области рыночной экономики, отсутствующих в Независимых Государствах;
- пересмотр или замена законодательства "первого поколения", не отвечающего требованиям рыночной экономики;
- создание программ обучения для юридических кадров всех специальностей;
- создание или совершенствование структур и механизмов, необходимых для практического применения рыночного законодательства и (или) контроля за его применением.

Кроме того, Специальная проблемная группа должна была установить, в какой степени независимые государства готовы сотрудничать между собой в проведении правовой реформы, и предложить пути углубления такого сотрудничества без ущерба для права каждого государства самостоятельно определять направления и содержание реформы.

Проведенная работа позволила подготовить доклад, который состоит из двух частей. Часть I касается системного подхода к правовой реформе и определяет лежащие в его основе принципы, намечает некоторые возможные проекты по оказанию содействия в области правовой реформы и рекомендует среди них ряд приоритетов, а также предлагает подробные рекомендации о том, как долж-

но быть организовано оказание содействия. Часть II содержит эмпирические данные, на которых основываются рекомендации. Отметим еще один аспект сближения национальных законодательств путем их заключения в правовую ткань. Так бывает с "пестрыми нормами" в свободных экономических зонах. Например, в китайском городе Сучжоу создан зарубежный индустриальный парк. На его территории, сданной в долгосрочную аренду, действуют законы Сингапура.

Весьма содержательна и полезна публикация методического характера "На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе". Публикация подготовлена Европейской экспертной службой на основе результатов осуществления проектов по программе "Тасис". В ней содержатся рекомендации, таблицы, диаграммы, которые облегчают формирование систем местного самоуправления в соответствии с Европейской хартией местного самоуправления и с учетом опыта Западной Европы. Речь идет о реформе функций, финансов, налогов, управления и т. п.

Совет Европы совместно с МИД Российской Федерации провел в Москве в феврале 1994 г. Международную конференцию на тему "Федеративное устройство Российской Федерации и реализация принципов плюралистической демократии, правового государства и прав человека". Серия региональных семинаров по этой проблематике намечена в 1996—1997 г.г.

3. Модельные законодательные акты

В последние десятилетия возрастает удельный вес нового вида правовых актов, служащего цели правовой унификации. Речь идет о модельных (рекомендательных) законодательных актах как более высокой степени унификации норм национальных законодательств. Модельный закон есть законодательный акт рекомендательного характера, содержащий типовые нормы и дающий нормативную ориентацию для законодательства. Он не является обязательным для законодательных органов и служит для них нормативно-ориентирующим стандартом. Модельные законы различаются по видам: одни принимаются законодательным органом федерации для ее субъектов, другие — межгосударственным объединением для государств-членов, третьи — международными организациями в качестве правового образца, четвертые — разрабатываются учеными-юристами и специалистами и носят доктринальный характер.

И первое, что бросается в глаза, — это свойство модельных актов быть своеобразным "мостом" между нормами международного и внутреннего права, способность "вплестаться" в ткань названных нормативных систем.

Модельные законы непосредственно "впитывают" в себя принципы, нормы международного права, "переводя" их в нормативно-концентрированном виде в национальные законодательные акты.

Такая модификация облегчается тем, что немалая часть международно-правовых документов структурируется ныне по объектам регулирования и в формах, весьма близких к актам внутреннего права. Назовем, к примеру, Конвенцию о свободе ассоциации и защите права на организацию, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Конвенцию о трудовых отношениях на государственной службе, Основные принципы независимости судебных органов, Минимальные стандартные правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних, Европейскую хартию о местном самоуправлении (в ст. 2 сделана отсылка к конституциям и законам государств).

Модельные законы отличаются, как отмечалось, по субъекту их принятия: чаще всего это межпарламентские ассамблеи. Им свойствен рекомендательный характер, не исключающий императивных норм, признаваемых в порядке добровольных самообязательств. Содержание модельных актов — двоякое, поскольку они могут содержать либо нормативную концепцию и общие принципы регулирования в той или иной сфере, нормы-дефиниции, либо быть четко структурированным правовым актом, выступающим в качестве "родительского" нормативного образца, модели для "дочерних" актов национального законодательства (с широким выбором правовых альтернатив). Иногда модельный закон лучше принимать до, иногда после национальных актов.

А отсюда еще одно свойство: модельные законы получают силу в границах того или иного государственного образования после принятия, признания и одобрения **их** — в любом объеме — национальным парламентом.

Модельные законодательные акты имеют большую историю. Они возникают, как свидетельствует зарубежный опыт, в федерациях, в рамках межгосударственных объединений и в пределах регионов. В 1858—1859 гг. в Пруссии и Австрии обсуждался вопрос об общегерманском Торговом кодексе. Содержание и формы модельных актов различаются по масштабам возможного действия и субъектам, которые их принимают, по степени влияния на законотворчество государств и государственных образований.

Касаясь государств с федеративным устройством, сошлемся в качестве классических на три примера из истории США. В 1952 г. был опубликован первый официальный текст Единообразного торгового кодекса. В 1962 г. принят модельный Примерный уголовный кодекс¹, в 1980 г. — модельный Закон о предпринимательских корпорациях. Это подвижные по содержанию и способам адаптации акты.

Так, Национальная конференция уполномоченных по унификации права штатов (действует с 1892 г.) совместно с Американским институтом права в 1952 г. подготовила первый официальный текст модельного Торгового кодекса. С 1954 г. он стал действовать в штате Пенсильвания, к 1968 г. — еще в 48 штатах. С 1974 г. дейст-

См.: Примерный уголовный кодекс США. М., 1969.

вует в штате Луизиана без разд. 2, 6 и 9. Всего было шесть изданий Кодекса, каждое из которых модифицировалось в той или иной мере законодательными собраниями штатов. В разд. 9 "Обеспечение сделок" к 1967 г. было внесено 337 поправок¹.

В 1984 г. одобрен модельный Закон о предпринимательских корпорациях, который legislatures штатов могут изменять и отменять.

В федеративных государствах социалистического типа модельные законы не получили распространения. В Союзе ССР действовали союзные законы и Основы законодательства (Основные начала), за которыми механически выстраивалась длинная цепь кодексов и иных актов союзных и автономных республик. Сходство их было столь велико, что очевидная первичная унификация права не породила вопроса о разнообразии законодательных систем в республиках.

Ситуация меняется ныне коренным образом прежде всего в Российской Федерации, где Конституция определила сферы законодательной компетенции органов Федерации и ее субъектов. Думается, в новых условиях в областях совместного ведения вполне оправданны модельные законы, но не взамен Основ законодательства, а как бы в их развитие. Ведь после издания Основ республики и области приступают к собственному законотворчеству, и им очень помогли бы модельные законы о недрах, образовании, культуре и т. п.

Ученые готовят акты об экологии, территориальных образованиях. Нельзя исключать модельных законов, подготавливаемых по просьбе республик, краев, областей, иных субъектов по вопросам, относящимся к их исключительной компетенции. Это могут быть научные концепции, структуры, основные принципы, примерные тексты актов.

Большую роль могут сыграть и проекты законов, подготовленные учеными-юристами. В последние годы их публикуется немало. Представляет интерес разработанный в 1992 г. специалистами Гарвардского университета "Базовый мировой налоговый кодекс" в рамках международной налоговой программы. В нем 591 статья, даны нормативные определения, понятия, принципы, облегчающие не только подготовку налоговых законов в России и других странах, но и формирование общих налоговых норм в рамках Европейского союза, СНГ и др. Автор считает уместным сослаться и на те модельные акты, которые были подготовлены с его участием².

Другая разновидность модельных законодательных актов возникает в рамках межпарламентских объединений. Опыт существования Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ как консультативного института для обсуждения вопросов и рассмотрения проектов документов, представляющих общий интерес, подтверждает плодотворность межпарламентского сотрудничества.

¹ См.: Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран. М., 1986. С. 277—281.

² См.: Тихомиров Ю. А., Масленников В. М. Политические партии и закон. Проект Закона РСФСР "О политических партиях"// Народный депутат. 1990. № 18; Концептуальные положения новой Конституции республики// Государство и право. 1992. № 8.

ва. В серии документов о ее создании и функционировании определены виды актов — заявления, обращения, рекомендации, предложения, а также рекомендательные законодательные акты (модельные), свойства и перечень подготавливаемых модельных актов, процедуры рассмотрения. В их числе протокол консультативного совещания Председателей Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ "О подготовке первого пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств", справка о подготовке рекомендательных законодательных актов (модельных) государств — участников Содружества Независимых Государств, Регламент Межпарламентской Ассамблеи, "Предложения о подготовке рекомендательных законодательных актов государств — участников Содружества Независимых Государств", "Основные направления сближения национальных законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств".

Признано, что под модельным законодательным актом целесообразно понимать типовой законодательный акт, принимаемый институтами Содружества Независимых Государств в сфере их общих интересов, имеющий рекомендательный характер и направляемый парламентам государств — участников Содружества Независимых Государств для использования в их законодательной деятельности. Возможны следующие виды модельных законодательных актов: общие принципы; основные начала; примерный закон;

модель кодекса; основные условия; основные положения. Подчеркивается, что модельные законодательные акты целесообразно готовить с учетом норм международного права, актов государственных и международных организаций.

В Регламенте Ассамблеи урегулированы процедуры рассмотрения рекомендательных законодательных актов. В ст.14 установлен общий порядок их обсуждения и принятия. Решения Межпарламентской Ассамблеи по обсужденным вопросам принимаются на основе общего согласия (консенсуса). Под консенсусом понимается отсутствие любого официального возражения делегаций, присутствующих на заседании и принимающих участие в обсуждении данного вопроса.

Рекомендации, предложения и иные решения, принимаемые Межпарламентской Ассамблеей, в необходимых случаях направляются Совету глав государств и Совету глав правительств. Рекомендательные законодательные акты направляются для рассмотрения парламентам участников Соглашения.

В ст. 15 дается определение рекомендательного законодательного акта как примерного законодательного акта, принимаемого Ассамблеей для ориентации согласованной законодательной деятельности сторон.

Проекты рекомендательных законодательных актов по решению Межпарламентской Ассамблеи предварительно рассматриваются ее комиссиями. После одобрения соответствующей комиссией или комиссиями по их инициативе председатель Совета Ассамблеи

вносит в проект повестки дня пленарного заседания пункт о рассмотрении и принятии данного акта.

Председательствующий на пленарном заседании при определении очередности пунктов повестки дня, как правило, предусматривает приоритетность рассмотрения и принятия актов, если, по его мнению, в повестке дня нет более важных вопросов.

В случае необходимости проекты актов рассматривают на пленарном заседании по частям.

Если в ходе обсуждения на пленарном заседании в проект текста предлагается поправка, имеющая существенное значение, то по предложению любой из делегаций или председательствующего такой проект может направляться на доработку в соответствующую подготовительную комиссию или комиссию Ассамблеи.

Установлено правило: парламентские делегации информируют Ассамблею о результатах рассмотрения их парламентами рекомендательных актов Ассамблеи. И важно его соблюдать и обеспечивать "обратную связь".

Исходя из этого 18 марта 1994 г. принято Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ "О результатах рассмотрения Верховными Советами (парламентами) государств Содружества ранее принятых рекомендательных законодательных актов".

Руководствуясь общепризнанными принципами международного права о деятельности международных организаций, подтверждая приверженность курсу на сотрудничество парламентов в правовой сфере, отмечая недостаточное взаимное информирование Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ о результатах рассмотрения принятых Межпарламентской Ассамблеей рекомендательных законодательных актов, Межпарламентская Ассамблея рекомендовала Верховным Советам (парламентам) предусмотреть в регламентах их деятельности или других национальных правовых актах нормативные положения о рассмотрении рекомендаций, принятых Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ. Комиссии МПА по правовым вопросам поручено подготовить предложения по изменению п. 5 ст. 16 Регламента Межпарламентской Ассамблеи о формах и сроках информирования Межпарламентской Ассамблеи о результатах рассмотрения рекомендательных законодательных актов.

В целях подготовки и рассмотрения рекомендаций, принимаемых Ассамблеей, в соответствии с международно-правовым опытом и традициями укрепления правовой основы ее деятельности Совету Межпарламентской Ассамблеи предусмотреть создание в структуре секретариата правового отдела.

Важное значение имеет одобренный Межпарламентской Ассамблеей в мае 1995 г. рекомендательный законодательный акт "О нормативных правовых актах государств — участников СНГ".

В условиях реформ в государствах Содружества четко организованная правотворческая деятельность их органов является одним из условий успешного проведения преобразований. Пока в

законодательстве государств — участников СНГ не всегда удается четко определить понятия и виды нормативных правовых актов, полномочия правотворческих органов, не в полной мере регламентированы порядок подготовки и оформления проектов актов, а также правила действия нормативных актов и преодоления противоречий между ними. Требуется упорядочения процесс систематизации и толкования актов в целях улучшения реализации законов, всех правовых актов.

Настоящий акт представляет собой типовой образец, подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения в соответствии с рекомендациями Международного консультативного семинара МПА "Соотношение Конституции и законодательства" (21—22 ноября 1994 г.). Его можно использовать как модельный для подготовки проектов законов о нормативных правовых актах государств — участников СНГ. Их принятие позволит упорядочить систему действующих в государствах — участниках СНГ нормативных правовых актов, создаст обязательные стандарты подготовки и оформления проектов, повысит юридическую культуру правотворчества, послужит обеспечению законности в процессе принятия правотворческих решений и верховенства закона в общей системе правовых актов.

Поможет типовое определение понятия и видов правовых актов, принимаемых компетентными органами государства, порядка планирования работы по разработке проектов законов и иных нормативных правовых актов. Регулируются правила подготовки проектов и их оформления, техника признания нормативных правовых актов либо их частей утратившими силу, а также порядок внесения в них изменений и дополнений. Ряд положений рекомендательного акта касается вопросов опубликования нормативных правовых актов, их действия во времени, пространстве и по кругу лиц, толкования законов и иных нормативных правовых актов, а также способов обеспечения законности в правотворческой деятельности разрешения юридических коллизий.

Рекомендательный акт охватывает весь круг основных вопросов, связанных с созданием, упорядочением и действием нормативных правовых актов. В нем содержатся нормы двоякого рода: традиционно структурированные нормы, которые можно непосредственно "вводить" в ткань национальных законов, и нормы-описания. Поэтому в ряде случаев даются варианты решения тех или иных вопросов.

Межпарламентская Ассамблея приняла 18 мая 1994 г. постановление "О ходе разработки модельного гражданского кодекса для государств — участников СНГ".

Руководствуясь ранее принятыми решениями о сотрудничестве Верховных Советов (парламентов) в правовой сфере, придавая большое значение сближению национальных законодательств, стремясь объединить усилия по подготовке гражданских кодексов, Межпарламентская Ассамблея приняла к сведению информацию Постоянной комиссии МПА по правовым вопросам о ходе разработки

модельного гражданского кодекса для государств — участников СНГ. По итогам работы международной научно-практической конференции "Гражданские кодексы государств Содружества: гармонизация и моделирование" с учетом предложенных научно-практических рекомендаций Постоянной комиссии МПА по правовым вопросам поручено дополнить состав объединенной рабочей группы по подготовке модельного гражданского кодекса, образованной 23 мая 1993 г., представителями научных центров государств Содружества и представить к пятому пленарному заседанию Межпарламентской Ассамблеи проект первой части модельного гражданского кодекса.

Соответствие гражданских кодексов государств — участников СНГ потребностям развития их экономики и единообразию этих кодексов в вопросах, касающихся регулирования предпринимательской деятельности, может оказать в будущем существенное влияние на поддержание и развитие экономических связей между государствами. В условиях создания Экономического союза обеспечение возможности сближения нормативного содержания гражданских кодексов государств — участников СНГ приобретает особое значение. Несогласованное регулирование государствами Содружества гражданского оборота может привести к ущемлению прав граждан и предприятий, созданию препятствий в осуществлении взаимных договорных отношений и в конечном счете к сокращению хозяйственных связей между независимыми государствами.

В этой связи разработка объединенными усилиями специалистов стран — участниц СНГ проекта модельного гражданского кодекса получила общую поддержку. Работа по подготовке проекта модельного кодекса облегчается тем, что страны — участницы СНГ имеют сходное в основных чертах гражданское законодательство, сохраняют тесные научные связи, а также в лице Межпарламентской Ассамблеи и других межгосударственных институтов имеют организационные возможности для проведения такой работы.

Подготовка модельного гражданского кодекса для стран — участниц СНГ отвечает мировой и европейской тенденции развития гражданского законодательства. При его подготовке может быть широко использован опыт Европейского сообщества и осуществлена необходимая экспертиза силами зарубежных специалистов.

Разработка и применение модели гражданского кодекса создаст основу для сближения национального гражданского законодательства государств — участников СНГ по таким ключевым для экономической интеграции вопросам, как правовой статус коммерческих организаций, свобода грузопотоков и расчетов, защита законных интересов зарубежных инвесторов, развитие законодательства о договорах и гарантиях исполнения обязательств.

Приведем в качестве иллюстрации рекомендательный законодательный акт о принципах правового регулирования информационных отношений в государствах — участниках Межпарламентской Ассамблеи. Этот акт является основой для создания национального законодательства государств — участников Межпарламентской Ассамблеи в области информационной деятельности и

обмена информацией. В нем 12 статей:

Статья 1 — Цели законодательного акта.

Статья 2 — Основные термины и определения.

Статья 3 — Основные принципы правового регулирования.

Статья 4 — Государственная политика в области информационного обеспечения экономического и социального развития.

Статья 5 — Право на получение информации, затрагивающей жизненно важные интересы общества.

Статья 6 — Доступ к информации.

Статья 7 — Защита информации.

Статья 8 — Лицензирование и сертификация.

Статья 9 — Основания ответственности.

Статья 10 — Направления сотрудничества государств — членов Межпарламентской Ассамблеи.

Статья 11 — Межгосударственные соглашения. Язык информационных обменов.

Статья 12 — Реализация норм рекомендательного законодательного акта.

В России принят Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации", другие акты. Готовятся законопроекты о праве граждан на информацию и др. На Украине также развивается информационное законодательство.

Интересны в этом аспекте и акты международных межпарламентских институтов. Так, Межпарламентский союз принимает решения в форме рекомендаций, однако они оказывают определенное влияние на мировую общественность. Парламентская Ассамблея Совета Европы принимает решения в форме рекомендаций правительствам (простым большинством голосов), резолюции, конвенции (носят обязательный характер для тех государств, которые их ратифицировали), заключения, указания подчиненным органам. Представляет интерес Европейский кодекс социальных гарантий (Рим, 1990 г.), содержащий стандарты для национальных законов.

Союз африканских парламентов принимает решения, рекомендации, резолюции, обращения и другие документы, Андский парламент — резолюции по наиболее острым для латиноамериканских стран проблемам, которые трактуются с позиций субрегиональной и региональной солидарности, носят рекомендательный характер для национальных парламентов. Межпарламентская организация Ассоциации государств Юго-Восточной Азии принимает резолюции по отдельным вопросам. Они носят как обязательный, так и рекомендательный характер.

Возрастающее влияние международных организаций со всей очевидностью ведет к принятию ими актов, которые можно отнести к модельным законодательным актам. Почему? Чаще всего это специализированные нормативно-структурированные правила, которые легко воспринимаются как часть действующего национального права либо без труда преобразуются в законодательные и иные акты. Правда, процесс трансформации непрост и нередко деформируется или упрощается, что требует серьезного внимания и оценки.

Не подлежит сомнению значимость Международного кодекса по управлению безопасной эксплуатацией судов и предотвращению загрязнения, принятого XVIII сессией Международной морской организации. В нем содержатся, в частности, общепринятые функциональные требования к системам управления безопасностью, к персоналу.

В рамках Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) действуют Кодекс таможенной оценки, Кодекс субсидий и компенсационных пошлин, Кодекс стандартов.

В связи с расширяющимся инвестиционным процессом возникла необходимость лучше согласовать между собой действующие в России и других странах СНГ законы об иностранных инвестициях. В январе 1995 г. Организация экономического сотрудничества и развития, действуя в рамках программы сотрудничества с республиками бывшего СССР, пригласила все страны СНГ принять участие в работе группы экспертов по иностранным инвестициям. В итоге был подготовлен проект модельного Закона об иностранных инвестициях, построенный на трех главных принципах — национальный режим, международные стандарты, рыночная функция. Кроме информационной полезности проект способствует выработке в государствах СНГ общего подхода и терминологии, сближению их законодательства с законами других стран. Сейчас проект дорабатывается и затем будет направлен в парламенты государств СНГ.

Представляет интерес Международный кодекс рекламной практики, разработанный рабочей группой Комиссии по рекламе Международной торговой палаты (Париж). Кодекс неоднократно пересматривался с 1937 г. с учетом кодексов и правил рекламы в разных странах. Кодекс содержит минимум норм этики, которые должны соблюдаться при ведении рекламной деятельности, и предназначается для каждой страны в отдельности в качестве основы для принятия самодисциплинарных мер против такой практики, которая могла бы подорвать общественное доверие к рекламе. Совет по рекламной практике Международной торговой палаты несет ответственность за действие данного Кодекса там, где компетентный самодисциплинарный орган еще не существует.

Ответственность за соблюдение правил данного Кодекса лежит на органах, учрежденных для этой цели в каждой отдельно взятой стране, или же, если это требуется, — на национальном органе в Совете по рекламной практике Международной торговой палаты.

Кодекс состоит из двух частей: часть первая — правила рекламирования. Часть вторая — отношения между рекламной промышленностью и ее клиентами. Первая часть состоит из двух глав:

А — правила поведения, которые должны применяться ко всей рекламе, и Б — правила исполнения. Приложение содержит особые условия применения правил поведения к отдельным видам рекламы.

Получают распространение и модельные законы, предназначенные для государств региона. Так, летом 1992 г. обсуждался под

готовленный Иbero-американским институтом процессуального права проект модельного гражданского процессуального кодекса для Латинской Америки.

Проведенный анализ модельных законодательных актов позволяет сделать некоторые общие выводы.

Первый — такие акты играют все более заметную роль в процессе сближения внутреннего и международного права, с одной стороны, способствуют сближению национальных законодательств — с другой.

Второй — модельные законодательные акты различаются по содержанию, форме, по субъектам принятия. Эти особенности необходимо учитывать применительно к разным государственным и межгосударственным образованиям. В программах законодательной деятельности парламента Российской Федерации оправданно предусматривать подготовку модельных законов.

Третий — модельные законы предполагают специфические процедуры подготовки, рассмотрения и одобрения (принятия).

Четвертый — требуются усилия по использованию модельных актов в законотворчестве суверенных государств.

Несомненно, модельные законодательные акты являются перспективной формой правотворчества, и ее следует активно использовать в процессе развития и совершенствования законодательства.

4. Унификация правовых норм

Разнообразие норм национальных законодательств, затрудняющее сотрудничество государств в экономической и иных сферах, побуждает обращаться к специальным способам их сближения. Имеются в виду унифицированные правовые нормы, которые либо единообразно регулируют общественные отношения взамен несопадающих норм национальных законодательств, либо создают основу для нахождения их общности. Единообразное правовое регулирование отношений как между государствами, так и внутри них способствует повышению его эффективности и предотвращению юридических коллизий. Лучше налаживаются прямые правовые связи. Обеспечивается равная правовая защита участников этих отношений.

Правовая унификация может иметь несколько разновидностей¹. Во-первых, она различается по своим целям и масштабам, охватывая либо приграничные государства, либо государства одного региона, либо государства в рамках межгосударственных объединений. Универсальная унификация распространяется на все или многие государства мирового сообщества.

Во-вторых, по своему предмету унификация может быть материальной, касаясь единообразного регулирования прав и обязанностей участников отношений (гражданских, трудовых, семейных и др.), и процессуальной, связанной с введением единых правил

Подробнее см.: Международное частное право. М., 1984. Гл. 3. С. 38—50.

рассмотрения в судах и внешнеторговых арбитражах споров с иностранным элементом.

В-третьих, унификация права может проводиться в разных формах — путем заключения международных договоров, принятия модельных рекомендательных законодательных актов, применения примерных договоров международных организаций, использования международных обычаев.

Рассмотрим их подробнее, и прежде всего унифицированные нормы международных договоров. Они являются органической частью таких договоров и требуют для своей реализации особой процедуры. Для признания их в качестве обязательных на территории государств требуется подписание, ратификация, одобрение и присоединение. Нужна процедура включения унифицированных норм в правовую систему государства, т. е. их трансформация. Это включение выражается в непосредственном "переводе" норм в структуру национально-правовых актов, в использовании принципов и институтов, которые определяют содержание того или иного массива национально-правовых норм, в своеобразном "расплавлении" в целом ряде национальных норм, прямой отсылке к унифицированным нормам для их действия на территории государства. Приведем ряд подробных иллюстраций из трудов юристов — специалистов по международному частному праву.

В статье Н. Г. Дорониной "Унификация права как средство экономической интеграции стран Латинской Америки" подробно раскрывается механизм унифицированного правового регулирования в этом регионе мира¹. В 1960 г. был подписан Договор о создании Латиноамериканской ассоциации свободной торговли, в 1969 г. — Картахенское соглашение (Андский общий рынок).

В них были определены направления унификационной деятельности для стран Андского общего рынка с учетом большой доли иностранного капитала в промышленном и сельскохозяйственном производстве. Создание единообразного режима для иностранного капитала и инвесторов из государств, не являющихся участниками Андского общего рынка, было главным условием реализации интеграционных мероприятий.

Большое значение для унификации национальных законодательств имело Решение 24 "Общий режим, применяемый к иностранному капиталу, патентам, лицензиям и роялти". В 1987 г. оно было изменено Решением 220, которое ослабило действие ряда ограничений в отношении иностранных инвесторов. В Решении 24 содержалось требование о необходимости регистрации иностранных капиталовложений, в какой бы форме они ни осуществлялись (денежных или имущественных вкладов, права пользования товарным знаком с целью увеличения сбыта продукции и т. д.). Решение 220 предоставило государствам-участникам возможность урегулировать этот вопрос в национальном законодательстве. Одной

¹ См.: Материалы по иностранному законодательству и международному частному праву. М., 1993. С.3—15.

из причин внесения данного изменения в Решение 24 было принятие Венесуэлой 16 июля 1986 г. Декрета 1200, содержащего односторонний отход от указанного требования Решения 24.

Общий подход стран Андского общего рынка к регулированию иностранных капиталовложений отражен в ст. 1 Решения 220, определяющей сферу действия унифицированных норм гражданского права, и ст. 34 Решения 220, определяющей порядок выбора применимого права. Эти нормы надо рассматривать в совокупности со ст. 33 Решения 220, определяющей национальный режим. В целом подход стран Андского общего рынка к регулированию иностранных капиталовложений не претерпел значительных изменений по сравнению с тем, который был сформулирован в Решении 24.

В ст. 1 Решения 220 дается определение прямых иностранных капиталовложений, иностранного и национального инвестора, национального, иностранного и смешанного предприятия и некоторые другие. Под прямыми иностранными капиталовложениями понимаются все вклады, поступающие из-за границы, составляющие собственность иностранных физических и юридических лиц и принимающие форму капитала в свободно конвертируемой валюте, оборудование и промышленные сооружения (новые или обновленные), сырье или полуфабрикаты. Главное, что отличает иностранные капиталовложения от национальных, — это то, что их стоимость может быть реэкспортирована, а прибыли переведены за границу. Автор перечисляет национальных инвесторов.

Среди юридических лиц, осуществляющих капиталовложения, Решение 220 выделяет национальные, иностранные и смешанные предприятия. Согласно ст. 1 создаваемые в стране, принимающей инвестиции, предприятия считаются национальными, если их капитал более чем на 80% принадлежит национальному инвестору.

Нормы применения, как и коллизионные, содержат подобие коллизионной привязки, адресующей правоприменительный орган к соответствующей норме унифицированного акта. Коллизионные нормы нужны для локализации того или иного правоотношения, "привязки" его к определенной правовой системе.

Что касается сходства норм применения с коллизионными, то вполне реальной представляется на примере ст. 1 Решения 220 ситуация, когда какое-либо предприятие будет считаться в соответствии с коллизионными нормами одной из стран — участниц Андского общего рынка национальным, однако, согласно Решению 200, оно будет рассмотрено как смешанное, а возможно, и иностранное, при этом таковым оно будет считаться лишь в пределах действия данного Решения. Такое тонкое авторское истолкование норм весьма интересно и поучительно.

Н. Г. Доронина отмечает, что характерной чертой процесса унификации коллизионного права стран Латинской Америки является стремление стран этого региона не ограничиваться выработкой единообразных коллизионных норм, а искать в международных договорах более общие критерии регулирования коллизионных си-

туаций. Включение таких общих критериев регулирования в международный договор позволяет, по мнению сторонников латино-американского подхода к унификации международного частного права, каждому государству-участнику выйти самому на те конкретные коллизионные нормы, которые бы согласовывались как с выработанным ими унифицированным общим подходом к разрешению коллизионных вопросов, так и со спецификой конкретной коллизионной ситуации или, возможно, с национальной спецификой решения коллизии в данной ситуации.

Напомним, что идея найти решение коллизионной ситуации через разрешение "коллизии компетенции" была еще более четко выражена в ст. 3 Кодекса Бустаманте (Конвенция о международном частном праве, унифицировавшая нормы международного частного права более чем десяти государств Латинской Америки). В соответствии с этой статьей законы, принимаемые государствами, участвующими в унификации, подразделялись на три группы: обладающие экстерриториальным действием; действующие в пределах территории государства, которое их принимает; допускающие, чтобы стороны в правоотношении своей волей подчинили это правоотношение определенному правопорядку. В соответствии с этой классификацией в Кодексе Бустаманте сформулированы коллизионные нормы и определена компетенция участвующих в унификации государств.

Унифицированные нормы различаются и по другим формам своего выражения. Если, к примеру, обратиться к тексту Договора об образовании сообщества России и Белоруссии, то в нем идет речь о единой нормативно-правовой базе свободно-экономической деятельности, унифицированной системе антимонопольного законодательства (ст. 4), об унификации денежно-кредитных и бюджетных систем (ст. 71), о единых стандартах правовой защиты, об унификации норм в области охраны труда, социального страхования, производственной и социальной гигиены (ст. 8), о модельных законодательных актах (ст. 10).

Выбор способа унификации норм отражается и на форме акта — единого унифицированного или смешанного (модельного), содержащего унифицированные нормы.

Разновидностью таких норм являются "Унифицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов (редакция 1993 года)", одобренные и опубликованные Международной торговой палатой. Эти правила и обычаи являются обязательными для всех сторон при отсутствии прямо выраженного соглашения об ином. Даются понятия аккредитива и уведомления о них, обязательства и ответственности¹.

Унифицированные нормы содержатся в многочисленных многосторонних конвенциях. Например, в конвенциях о гражданстве содержатся единые нормы, отрицающие двойное гражданство, ограничивающие случаи множественности гражданства и т. п. Но эти

¹ Подробнее см.: Журнал международного частного права. 1995. № 1. С. 32—62.

нормы не связывают жестко законодательство и судебную практику суверенных государств. Споры между ними, не получившие разрешения, передаются в Международный суд¹.

Возникает много коллизий в сфере брачно-семейных отношений ввиду несогласованности норм семейного законодательства разных государств. Обратимся к специальной литературе. Например, согласно французскому Гражданскому кодексу материальные условия вступления в брак подчинены национальному закону каждого из супругов. Тот же принцип закреплен в Германском гражданском уложении. Вместе с тем признается "обратная отсылка" и "отсылка к третьему закону", если материальный закон не признается коллизионной нормой данного государства. В англо-американской системе действует другое коллизионное правило: способность лица к вступлению в брак определяется законом его постоянного жительства. Поэтому появилась необходимость унифицировать нормы путем заключения двусторонних договоров и многосторонних конвенций.

Согласно Гаагской конвенции об урегулировании коллизий законов в области заключения брака от 12 июня 1902 г. право вступления в брак регулируется национальным законом каждого из будущих супругов, если только этот закон не отсылает к другому закону (ст. 1). Из этого общего правила конвенция делает важные изъятия в ст. 2 для случаев, когда закон места заключения брака может запретить брак иностранцев, который бы противоречил его постановлениям относительно: степеней родства или свойства, в отношении которых существует запрещение; запрещения вступать в брак лицам, виновным в прелюбодеянии, ввиду чего брак одного из них был расторгнут; запрещения вступать в брак лицам, осужденным за то, что они по сговору покушались на жизнь супруга одного из этих лиц.

Действует оговорка о том, что брак, заключенный вопреки одному из этих трех постановлений, не будет недействительным, если он не противоречит национальному закону будущих супругов.

Гаагская конвенция 1902 г. отказывает в признании иностранных браков, если национальный закон супругов запрещает вступать в брак при наличии другого, нерасторгнутого брака или по мотивам религиозного характера.

Договор о международном гражданском праве от 19 марта 1940 г. в ст. 13 также предусматривает обстоятельства, по которым государства — участники договора не обязаны признавать брак, заключенный на территории одного из них. Названы обстоятельства, которыми брак может быть опорожен, в Договоре 1940 г.: недостижение брачного возраста одной из сторон — для мужчины 14 лет и для женщины 12 лет; родство по прямой линии и др.

Конвенция о заключении брака и признании его действительным от 14 марта 1978 г. в ст. 3 указывает на условия, при которых

¹ Подробнее см.: Швыдак Н. Г. Международная унификация коллизионных норм гражданства// Право и экономика. 1995. № 9—10.

² См.: Международная унификация коллизионных норм семейного права. М., 1993.

брак может быть заключен: если будущие супруги отвечают требованиям существа (материальным условиям вступления в брак), предусмотренным внутренним законом государства заключения брака, и один из них имеет гражданство этого государства или обычно в нем проживает; если каждый из будущих супругов отвечает требованиям, предусмотренным национальным законом, определенным по коллизионным правилам государства заключения брака.

Согласно ст. 6 договаривающееся государство может оставить за собой право не применять свой внутренний закон к требованиям существа, предъявляемым к браку, в отношении супруга, который не имеет ни гражданства этого государства, ни постоянного места жительства в нем.

В содержательной информации Н. Г. Швыдак поясняются грани соотношения разных норм. Она пишет, что следуя Гаагской конвенции 1902 г., Кодекс Бустаманте 1928 г. предусматривает, что договаривающиеся государства не обязаны признавать брак, заключенный в одном из них их гражданами или иностранцами, если этот брак противоречит их узаконениям относительно: необходимости расторжения предшествующего брака; степеней родства или свойства; запрета брака для виновных в прелюбодеянии, вызвавшем расторжение прежнего брака; запрета лицу, виновному в покушении на жизнь одного из супругов, вступать в брак с другим пережившим супругом; всякой иной неустранимой специальным разрешением причины недействительности брака (ст. 40). В странах, где это позволено законом, браки, заключаемые перед дипломатическими или консульскими агентами обоих супругов, совершаются согласно их личному закону, с сохранением возможности применения к этим бракам постановлений (ст. 42).

Тесное экономическое сотрудничество характеризует отношения Бельгии, Нидерландов и Люксембурга. В 1958 г. после многолетнего опыта успешного применения конвенций был подписан Договор об образовании экономического союза Бенилюкса, который породил комплекс унифицированных конвенций. Сошлемся на специальные работы в данной области¹.

Региональный характер Бенилюкса обусловил особенности унификации права в странах этого сообщества², которая направлена на создание на основе заключенных договоров единообразного национального права, регулирующего отношения, связанные со свободным перемещением капиталов, товаров и рабочей силы, и способствующего развитию экономической интеграции. Положения конвенций, принимаемых странами Бенилюкса, становятся частью их внутреннего права. Комиссия состоит из двух отделений: гражданского и уголовного права. Каждое отделение имеет подкомиссии.

¹ См.: Швыдак Н.Г. Обзорная информация. Вып. 1. Ч. I. Правовое сотрудничество и унификация права стран Бенилюкса; Там же. Ч. II. Унифицированное регулирование специализации и кооперирования производства в рамках ЕЭС. М., 1992. ² См.: Право и экономика. 1995. № 9—10. С. 16—18.

Действует ряд конвенций: о товарных знаках от 19 марта 1962 г., о промышленном образце и полезной модели от 25 октября 1966 г., о неустойке от 26 ноября 1973 г., о выдаче преступников и правовой взаимопомощи в области уголовного права от 27 июня 1962 г., о правилах охоты и защиты птиц от 10 июня 1970 г., об импорте, экспорте и транзите от 16 марта 1961 г. и др.

Конвенция о товарных знаках от 19 марта 1962 г. в ст. 1 устанавливает обязанность для договаривающихся сторон ввести в свое национальное законодательство Единообразный закон о товарных знаках, содержащийся в приложении к Конвенции, и создать общую администрацию под названием "Бюро Бенилюкса по товарным знакам" в Гааге.

Исполнение Единообразного закона обеспечивается исполнительными регламентами, устанавливаемыми по общему соглашению участниками конвенции после консультаций с Административным советом Бюро и "применительными" регламентами, установленными этим Советом. Регламенты получают обязательную силу в каждой стране в соответствии с положениями ее внутреннего права и публикуются в ее официальном органе. Бюро обеспечивает исполнение Единообразного закона и регламентов. Деятельность Бюро регулируется и направляется Административным советом, состоящим из членов, назначаемых сторонами. Административный совет избирает своего председателя и назначает директора Бюро.

Толкованием Единообразного закона, приложенного к Конвенции, должен заниматься суд Бенилюкса, созданный в 1965 г.

В соответствии с Единообразным законом о товарных знаках Бюро Бенилюкса уполномочено:

вносить в регистрационные списки изменения, которые следуют либо из требований владельца, либо из уведомлений Международного Бюро по защите промышленной собственности или из судебных решений, и информировать об этих изменениях Международное Бюро;

издавать ежемесячный сборник на голландском и французском языках, в котором отражаются заявки Бенилюкса, так же как и все остальные отметки, требуемые исполнительным регламентом;

снабжать копиями регистрации всех заинтересованных лиц.

Как видно, договорная форма введения унифицированных правовых норм получила широкое распространение. С помощью конвенций удается сближать правовое регулирование различными государствами тех вопросов, которые представляют для них общий интерес.

5. Международно-правовая помощь

Интенсивные правовые связи и сотрудничество иностранных государств дали мощный импульс развитию их взаимной правовой помощи. Данный правовой институт строится на основе норм международного публичного и международного частного права и вклю-

чает в себя в качестве их "партнеров" нормы конституционного, административного и уголовного права. Комплексность института позволяет выявить несколько направлений его развития и применения в целях сравнительного правоведения:

- а) правовая помощь юрисдикционного характера по гражданским и уголовным делам;
 - б) обмен правовой информацией;
 - в) взаимодействие парламентов и их комитетов;
 - г) научно-методическая и образовательная помощь в юридической сфере.
- Рассмотрим их более подробно.

Для целей сравнительного правоведения важное значение имеет оказание международной правовой помощи. Специалисты рассматривают ее как элемент правового сотрудничества между иностранными государствами, способствующий защите прав и законных интересов граждан и государства и формированию единого правового пространства. А тем самым происходит сближение правовых систем.

Нормы о международной правовой помощи относятся к разным отраслям права — гражданскому, процессуальному, арбитражному процессуальному, уголовно-процессуальному, административному, международно-частному — и объединяются в самостоятельный правовой комплекс. Его применение основывается, во-первых, на положениях Венской конвенции и праве международных договоров (1969 г.), которые не только влияют на формирование норм внутреннего права, но и могут служить основанием для оказания правовой помощи. Во-вторых, применение иностранных процессуальных норм считают изъятием из общего правила применения в вопросах судопроизводства закона суда. В-третьих, оговорка о публичном порядке применима и к сфере частного, и к сфере публичного права. Специалисты высказывают полезные рекомендации для российского законодательства и практики¹.

Многие государства, включая и Россию, заключают между собой соглашения о правовой помощи, которые регулируют как общие, так и специальные вопросы их взаимоотношений в данной сфере. Подобные соглашения в Российской Федерации ратифицируются с помощью федерального закона.

Правительство России и Правительство Республики Таджикистан подписали Соглашение о сотрудничестве и взаимной помощи по вопросам соблюдения налогового законодательства. Соглашение предусматривает расширение сотрудничества между ГНС и Налоговым комитетом при правительстве Таджикистана для предотвращения нарушений налогового законодательства субъектами рынка обоих государств. Налоговые органы России и Таджикистана^{на} будут обмениваться информацией о регистрации предприятий, их филиалов и представительств, включая необходимые дополнительные сведения. Кроме того, налоговые органы двух стран будут

¹ Подробнее см.: *Марышева Н. И.* Международная правовая помощь по гражданским и уголовным делам. Автореф. докт. дисс. М., 1996.

регулярно предоставлять сведения о доходах юридических лиц и граждан, полученных на территории России и Таджикистана, и о суммах уплаченных ими налогов. Соглашение предусматривает регулярный обмен данными об открытии счетов в банках и о движении на них денежных средств. Информация о конкретных налогоплательщиках будет предоставляться конфиденциально и обеспечиваться режимом защиты.

Лучше понять содержание международной правовой помощи поможет ознакомление с "Конвенцией о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам", одобренной в Содружестве Независимых Государств 22 января 1993 г. и ратифицированной Федеральным Собранием Российской Федерации 4 августа 1994 г.

Цель Конвенции — обеспечить гражданам Договаривающихся Сторон и лицам, проживающим на их территориях, предоставление во всех Договаривающихся Сторонах в отношении личных и имущественных прав такой же правовой защиты, как и собственным гражданам.

Конвенция призвана содействовать развитию сотрудничества в области оказания учреждениями юстиции правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам.

Поясним ее общие положения, и прежде всего понятие правовой защиты. Граждане каждой из Договаривающихся Сторон, а также лица, проживающие на ее территории, пользуются на территориях всех других Договаривающихся Сторон в отношении своих личных и имущественных прав такой же правовой защитой, как и собственные граждане данной Договаривающейся Стороны. Они имеют право свободно и беспрепятственно обращаться в суды, прокуратуру и иные учреждения других Договаривающихся Сторон, к компетенции которых относятся гражданские, семейные и уголовные дела (далее — учреждения юстиции), могут выступать в них, подавать ходатайства, предъявлять иски и осуществлять иные процессуальные действия на тех же условиях, что и граждане данной Договаривающейся Стороны. Регулируется порядок освобождения от уплаты пошлин и возмещения издержек.

Учреждения юстиции Договаривающихся Сторон оказывают правовую помощь по гражданским, семейным и уголовным делам в соответствии с положениями настоящей Конвенции. Учреждения юстиции оказывают правовую помощь и другим учреждениям по определенным делам.

При выполнении настоящей Конвенции компетентные учреждения юстиции Договаривающихся Сторон сносятся друг с другом через свои центральные органы, если только настоящей Конвенцией не установлен иной порядок сношений.

Договаривающиеся Стороны оказывают друг другу правовую помощь путем выполнения процессуальных и иных действий, предусмотренных законодательством запрашиваемой Договаривающейся Стороны, в частности: составления и пересылки документов, проведения обысков, изъятия, пересылки и выдачи вещественных

доказательств, проведения экспертизы, допроса сторон, обвиняемых, свидетелей, экспертов, возбуждения уголовного преследования, розыска, выдачи лиц, совершивших преступления, признания и исполнения судебных решений по гражданским делам, приговоров в части гражданского иска, исполнительных надписей, а также путем вручения документов.

В поручении об оказании правовой помощи должны быть указаны:

- а) наименование запрашиваемого учреждения;
- б) наименование запрашивающего учреждения;
- в) наименование дела, по которому запрашивается правовая помощь;
- г) имена и фамилии сторон, свидетелей, подозреваемых, подсудимых, осужденных или потерпевших, их местожительство и местопребывание, гражданство, занятие, а по уголовным делам также место и дата рождения и, по возможности, фамилии и имена родителей; для юридических лиц — их наименование и местонахождение;
- д) при наличии представителей лиц, указанных в подпункте "г", их имена, фамилии и адреса;
- е) содержание поручения, а также другие сведения, необходимые для его исполнения;
- ж) по уголовным делам также описание и квалификация совершенного деяния и данные о размере ущерба, если он был причинен в результате деяния.

В поручении о вручении документа должны быть также указаны точный адрес получателя и наименование вручаемого документа.

Поручение должно быть подписано и скреплено гербовой печатью запрашивающего учреждения.

При исполнении поручения об оказании правовой помощи запрашиваемое учреждение применяет законодательство своей страны. По просьбе запрашивающего учреждения оно может применить и процессуальные нормы запрашивающей Договаривающейся Стороны, если только они не противоречат законодательству запрашиваемой Договаривающейся Стороны, Если запрашиваемое учреждение не компетентно исполнить поручение, оно пересылает его компетентному учреждению и уведомляет об этом запрашивающее учреждение.

По просьбе запрашивающего учреждения запрашиваемое учреждение своевременно сообщает ему и заинтересованным сторонам о времени и месте исполнения поручения, с тем чтобы они могли присутствовать при исполнении поручения в соответствии с законодательством запрашиваемой Договаривающейся Стороны.

В случае, если точный адрес указанного в поручении лица неизвестен, запрашиваемое учреждение принимает в соответствии с законодательством Договаривающейся Стороны, на территории которой оно находится, необходимые меры для установления адреса.

После выполнения поручения запрашиваемое учреждение возвращает документы запрашивающему учреждению; в том случае,

если правовая помощь не могла быть оказана, оно одновременно уведомляет об обстоятельствах, которые препятствуют исполнению поручения, и возвращает документы запрашивающему учреждению. Регулируется порядок выполнения поручения о вручении документов, подтверждения вручения документов.

Важны признаки действительности документов. Документы, которые на территории одной из Договаривающихся Сторон изготовлены или засвидетельствованы учреждением или специально на то уполномоченным лицом в пределах их компетенции и по установленной форме и скреплены гербовой печатью, принимаются на территориях других Договаривающихся Сторон без какого-либо специального удостоверения. Документы, которые на территории одной из Договаривающихся Сторон рассматриваются как официальные документы, пользуются на территориях других Договаривающихся Сторон доказательной силой официальных документов.

Договаривающиеся Стороны обязуются пересылать друг другу по просьбе без перевода и бесплатно свидетельства о регистрации актов гражданского состояния, документы об образовании, трудовом стаже и другие документы, касающиеся личных или имущественных прав и интересов граждан запрашиваемой Договаривающейся Стороны и иных лиц, проживающих на ее территории.

Центральные учреждения юстиции Договаривающихся Сторон по просьбе предоставляют друг другу сведения о действующем или действовавшем на их территориях внутреннем законодательстве и о практике его применения учреждениями юстиции.

Далее регулируются правовые отношения по гражданским, семейным и уголовным делам. В частности, применительно к компетенции действует правило: иски к лицам, имеющим местожительство на территории одной из Договаривающихся Сторон, предъявляются, независимо от их гражданства, в суды этой Договаривающейся Стороны, а иски к юридическим лицам предъявляются в суды Договаривающейся Стороны, на территории которой находится орган управления юридического лица, его представительство либо филиал.

Традиционные международно-правовые процедуры позволяют государствам признавать, присоединяться к конвенциям, пактам, протоколам. И в этом также проявляется своего рода международная помощь в правовом регулировании. Так, 4 декабря 1995 г. Правительство Российской Федерации приняло Постановление "Об участии Российской Федерации в конвенциях Совета Европы в области образования". Решено присоединиться к Европейской конвенции об эквивалентности дипломов при поступлении в вузы, о признании дипломов об университетском образовании, об эквивалентности сроков обучения и т. д.

Показательно, что и в многочисленных договорах (соглашениях) государств тематического характера можно без труда обнаружить интересующие нас моменты. А именно подтверждение и гарантирование применения своего законодательства к другой стороне, признание линии на сближение национальных законодательств,

фиксирование, обозначение возможных объектов будущего законодательного регулирования.

Рассмотрим Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об экономическом сотрудничестве до 2000 года:

Планируется, что каждая из Сторон создаст благоприятные условия сотрудничающим хозяйствующим субъектам, окажет им необходимую государственную поддержку, обеспечит неприкосновенность прав собственности юридических и физических лиц государства другой Стороны на территории своего государства в соответствии с национальным законодательством, воздержится от действий, способных нанести ущерб интересам другой Стороны.

Стороны примут меры по координации осуществляемых экономических реформ, сближению национальных хозяйственных законодательств.

Таджикская Сторона примет необходимые меры по приведению хозяйственного законодательства Республики Таджикистан в соответствие с законодательством Российской Федерации, будет проводить консультации с Российской Стороной при подготовке основополагающих нормативных актов по вопросам кредитно-денежной политики, формирования рыночной инфраструктуры, либерализации экономики, приватизации производственных предприятий и объектов в ключевых отраслях промышленности, сельского хозяйства, транспорта и связи, регулирования внешнеэкономической деятельности.

Хозяйствующие субъекты государства одной Стороны вправе приобретать на территории государства другой Стороны в соответствии с законодательством этого государства предприятия и организации, доли в их имуществе (акции), а также любое другое имущество.

Предусмотрено, что стороны разработают и осуществят совместные дополнительные меры по борьбе с преступностью в экономической сфере на территории обоих государств, укрепят организационно-правовую базу взаимодействия компетентных органов двух стран с учетом заключенных двусторонних и многосторонних в рамках Содружества Независимых Государств соглашений о сотрудничестве и взаимодействии правоохранительных органов, органов безопасности и специальных служб в сфере борьбы с организованной преступностью.

Соглашение между Российской Федерацией и Туркменистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства от 18 мая 1995 г. содержит прямые отсылки к национальному законодательству в ст. 1, 4, 5¹.

Формируемая система правовой информации в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ облегчает проведение сравнительного анализа законодательств государств-участников и выработку согласованных правовых решений.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 10. Ст. 830.

Первым явилось подписанное в Москве 27 февраля 1992 г. Соглашение о межпарламентском сотрудничестве в правовой сфере.

Стороны обмениваются планами подготовки проектов законодательных актов, законопроектами и принятыми законодательными актами.

Стороны проводят консультативные встречи для согласования и выработки общих направлений и методологических подходов в законотворческой деятельности.

Стороны будут обмениваться парламентскими и экспертными группами, а также способствовать проведению рабочих встреч, совместных конференций, семинаров, организации научных консультаций, лекций в области законотворчества.

Стороны признают целесообразным широкий обмен обзорными, справочно-аналитическими и иными материалами, используемыми при подготовке законопроектов и реализации законодательных актов, и будут всемерно способствовать этому.

Стороны признают необходимость предотвращения и устранения существенных различий в правовом регулировании вопросов, представляющих общий интерес для Сторон, и проведения с этой целью систематической работы по сближению законодательства государств — участников СНГ.

В целях оперативного обмена полной и объективной информацией в правовой сфере Стороны примут участие в создании телекоммуникационной системы связи.

В целях реализации настоящего Соглашения Стороны могут создавать необходимые рабочие и экспертные группы.

Разногласия относительно толкования или применения настоящего Соглашения, а также вопросы его изменения и дополнения решаются путем переговоров, взаимных консультаций или другим способом по соглашению Сторон.

Настоящее Соглашение вступит в силу после того, как не менее чем три подписавшие его Стороны сообщат депозитарию о выполнении ими конституционных процедур, необходимых для его вступления в силу.

Для Стороны, выполнившей упомянутые процедуры позднее, Соглашение вступит в силу в день получения депозитарием уведомления этой Стороны о выполнении ею упомянутых процедур.

18 марта 1994 г. принято Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ "О формировании в рамках Содружества Независимых Государств межгосударственной системы правовой информации".

Подтверждая актуальность развития сотрудничества в области правовой информации и исходя из принятого главами парламентов государств — участников СНГ 27 февраля 1992 г. Соглашения о межпарламентском сотрудничестве в правовой сфере, в целях согласования правовой политики, обеспечения выполнения Договора о создании Экономического союза Межпарламентская Ассамблея одобрила инициативу Российской Федерации о формировании единого информационно-правового пространства СНГ. Парламентам государств — участников Межпарламентской Ассамб-

леи, Совету глав государств, Совету глав правительств СНГ рекомендовано подготовить многостороннее соглашение о формировании единого информационно-правового пространства СНГ, скоординировать работу по формированию единого информационно-правового пространства.

Секретариату Совета Межпарламентской Ассамблеи поручено принять участие совместно с Исполнительным секретариатом СНГ в формировании концепции и программы создания межгосударственной системы информатизации правовой сферы, в том числе в определении порядка финансирования проводимых работ.

Намечено ускорить работу по созданию фонда нормативных актов и электронного банка данных национальных законодательных актов в соответствии с постановлением третьего пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи "Об организации работы Межпарламентской информационно-справочной службы" от 23 мая 1993 г.

Координационный совет Межпарламентской информационно-справочной службы (МИСС) является вспомогательным консультативным органом Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ по осуществлению выработки стратегии технического и технологического развития МИСС.

Координационный совет — коллегиальный орган, координирующий деятельность парламентских информационных служб государств — участников СНГ в области информационного сотрудничества.

Еще одна форма взаимодействия — Соглашение о сотрудничестве комиссий и комитетов Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ (27 марта 1992 г.).

Верховные Советы (парламенты) государств — участников СНГ обеспечивают сотрудничество на паритетных началах комиссий и комитетов Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ в области прав человека, науки и культуры, экономики, миграционной политики, энергетики, транспорта и связи, охраны окружающей природной среды, борьбы с преступностью, а также в других областях законодательной деятельности.

В совместных заседаниях представителей комитетов и комиссий Верховных Советов государств — участников СНГ принимают участие депутаты, делегированные соответствующими комиссиями и комитетами однопрофильного характера в количестве, определяемом участниками настоящего Соглашения.

Заседания представителей комиссий и комитетов Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ созываются по инициативе комиссий и комитетов, а также Консультативного совещания Председателей Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ.

Комиссии и Комитеты Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ могут в меру необходимости образовывать совместные временные рабочие и экспертные группы по вопросам, представляющим общий интерес.

Решения, принимаемые на совместных заседаниях представителей комиссий и комитетов Верховных Советов (парламентов) государств — участников СНГ, имеют рекомендательный характер.

Каждый из участников Соглашения самостоятельно финансирует деятельность представителей своих комитетов, членов временных рабочих и экспертных групп. Финансирование созданных участниками настоящего Соглашения совместных рабочих и экспертных групп производится в равных долях всеми участниками Соглашения.

Оказание правовой научно-консультативной помощи становится важным инструментом сближения национальных государств. Ее цель заключается в организации обмена научной и правовой информацией, в обеспечении общих концептуальных подходов, в консультировании и учете кадров, в финансировании образовательных программ, в издании методических рекомендаций и материалов конференций. Приведу иллюстрации акций подобного рода, в которых участвовал автор.

Это — серия конференций, семинаров и "круглых столов" в рамках Межпарламентской Ассамблеи по проблемам организации деятельности парламентов, конституционных реформ в государствах Содружества, правового обеспечения СНГ. Это — международная конференция ЮНЕСКО "Опыт процесса консолидации демократии в странах Центральной и Восточной Европы" (Москва, 26— 28 апреля 1995 г.). Это три семинара Института законодательства и сравнительного правоведения по программе Европейского Союза "Тасис" "Подготовка и принятие правовых актов области как субъекта Российской Федерации" (г. Воронеж, январь—май 1996 г.).

Весьма полезны методические рекомендации, когда в них концентрированно изложены советы, расчеты, нормативы. Примером может служить публикация Европейской экспертной службы "На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе" (1995 г.). В ней содержатся юридические, финансовые, структурные и иные материалы.

Глава V. Правовые семьи

Одной из наиболее важных и устойчивых разновидностей правовых образований являются правовые "семьи". Давно вошедшее в оборот данное понятие отражает своеобразие правопонимания разных народов и наций, источников их правовых систем. Его содержание, равно как и виды правовых семей, обстоятельно раскрыты в трудах компаративистов. Отсылая к ним читателей¹, постараемся сделать акценты в их характеристике, связанные с нашим пониманием данного явления. Особо отметим, что во второй половине XX в. отчетливо проявляется тенденция сближения и даже "переплетения" отдельных ячеек этих семей, при общем сохранении и даже некотором усилении специфики. На рубеже XXI в. ощутимо их мощное влияние на геополитическую карту мира.

1. *Континентальная (романо-германская) система права*

Данная правовая система является, пожалуй, наиболее древней и широко распространившейся в мире. Это объясняется не только ее историческими корнями. Система отличается нормативной упорядоченностью и структурированностью источников, устойчивыми демократическими правовыми принципами, обеспечением строгой юридической техники. "Носители" и двигатели данной системы были наиболее мощными государствами: два тысячелетия назад Римская империя, а затем зарождавшиеся и развивающиеся государства Европы — Франция, Германия и др. Их влияние на жизнь Европы и стран других континентов, как в культурологическом смысле, так и в военно-политическом и экономическом, было бесспорным. Континентальная система права приобрела характер универсальной, разумеется, с теми особенностями и модификациями, которым она подвергалась в различных регионах мира.

Описанию и анализу континентальной системы права, название которой по этой причине весьма условно и дополняется указанием на ее основные, римско-германские истоки, посвящена громадная литература. Мы считаем нужным рекомендовать читателю ознакомиться с наиболее доступными трудами в данной области². Добавим краткий перечень нормативно-правовых сборников, которые будут полезны в изучении системы континентального права³. Мы же считаем своей задачей краткую характеристику природы и основных признаков римско-германской правовой семьи.

Исторические корни континентальной правовой системы формировались в правовых воззрениях и в праве Римской империи.

¹ Подробнее см.: Давид Р. Указ. соч. С. 49—476, Саидов А. Х. Указ. соч. С. 75—143.

² См.: Давид Р. Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 49—149;

Саидов Л. Х. Юридическая география мира, М., 1993. Общая теория права/ под ред. А. С. Пиголкина. М., 1995. С. 341—354.

³ См.: Италия. Конституция и законодательные акты. М., 1988; Хессе К., Основы конституционного права ФРГ. М., 1981; Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989. Федеративная Республика Германия. М., 1991 г.

Юридическая классика Рима и его четко разработанной системы правовых понятий и правовых норм как точных формул оказалась устойчивым фундаментом для последующего развития права в Европе³. Долголетие правовых истоков и послужило основой самой устойчивой правовой семьи, ответвления которой широко распространились по всему миру. Начало же римско-германской правовой семьи юристы-исследователи и историки ведут с XIII в. До этого право в Европе представляло собой сумму норм обычного права, когда распад Римской империи и нашествия варваров принесли с собой обычаи отдельных племен и народностей и культовые языческие нормы Римские сводные акты — Кодекс Юстиниана, Дигесты — оставались не востребуемыми.

И лишь эпоха Возрождения античной культуры создала условия для возрождения элементов классического римского права. В новом обществе с его идеями разума и справедливости, гуманизма стала острой потребностью в устойчивом порядке и гармонии, защите интересов частных лиц и государства. Право, основанное на естественно-справедливых началах, на общности формируемой гуманистической культуры и нового мышления, признавалось хорошей формой общественного устройства. Иными словами, двигателем его формирования послужили общекультурные и мировоззренческие истоки континентального права, а не властные побуждения правителей, стремившихся к централизации под "сильной рукой".

Создание римско-германского права связано с рецепцией, как бы оживлением и одновременно модернизацией римского права. Его понятия собственности, деления права на частное и публичное, вещных и личных прав, договоров были восприняты и поддержаны. Разрабатывались и вводились в ткань права новые идеи, постулаты и теоретические положения. Базой для развития системы континентального права были университеты (в Швеции, Германии, Франции, Испании), в которых преподавались: "лучшее право", "новое право", "справедливое право", выявлялись связи права с философией, религией, моралью. Обновленное римское право и каноническое право давали основания оценивать позитивное право скорее скептически, и даже критически. Формируется новая система юридических понятий, терминов, приемов, система формулирования правовых норм, которая лучше отвечала "природе вещей" и новому миропониманию.

Постепенно в ходе длительного развития право в европейских странах становится более систематизированным. Оно как бы облекается в новые структурные формы, хорошие не только сами по себе, но и из-за отражаемых в них новых правовых принципов, и прежде всего естественного права. Логическая правовая система стремится поставить в центр человека с его субъективными правами и интересами и новым отношением к обществу и государству. Особенно это касается публичного права, поскольку в сфере общественных интересов и власти римское право не могло служить устойчивым примером. Конституционные идеи, идеи разделения властей, принципы правосудия приобретают все более отчетливое выра-

³ См.: *Омельченко О. А.* Основы Римского права. М., 1994.

жение в политических учениях и правовых доктринах с учетом тенденций меняющейся социальной практики.

Интересен подход одного из крупных историков права М. Ф. Владимирского-Буданова в опубликованной в 1886 г. книге "Обзор истории русского права", который трактует историю русского права как науку, излагающую прогрессивное развитие юридических норм в жизни русского народа. Изучение права проводится тремя методами: догматическим, философским и историческим. Он пишет, что до XVIII в. государствам был присущ догматический метод изучения преимущественно римского права (как действующего) в Западной Европе. В России речь шла о практическом изучении в приказах указов царей, Уложения 1649 г. Иногда дополнительно изучались "иноземные кодексы" (Литовский статут). Таков же был процесс изучения права и в XVIII в. Разнообразие и несовершенство кодексов привели к мысли о возможности установления лучших правовых норм априори. Возникает естественное право, общее для всех времен и народов, которое изучалось в Академии наук и Московском университете. Практически европейское философское направление отразилось в реформах Петра I, Екатерины II и Александра Г. Кстати, сам автор в 1868 г. опубликовал работу "Немецкое право в Польше и Литве".

Постепенно сформировавшаяся система романо-германского права при всех исторических, национальных и региональных особенностях обладает целым рядом общих черт, признаков. Дадим их краткую характеристику.

Начнем с деления права на частное и публичное, имеющего свои глубокие исторические корни. Зародившись в Древнем Риме для дифференцированного правового регулирования частных и общественных интересов, это деление сохраняет свое значение и в последующих веках. Ученые-юристы столетиями разрабатывали теоретические и практические вопросы частного и публичного права, учитывая их меняющееся соотношение между собой. Побеждали в спорах и дискуссиях то "частники", то "публичники", и эти победы отражали социальную действительность.

В государствах соответственно менялись институты и способы регулирования сфер общественной жизни. Но если в Европе и других странах деление права на публичное и частное всегда признавалось опорной осью всей правовой системы, то в СССР оно отрицалось. Огосударствление общественной жизни давало бесспорную победу публичному праву. "Реванш" состоялся после распада Союза ССР, когда частное право было объявлено олицетворением нового правового порядка в условиях российских преобразований. Между тем как парные категории публичное и частное право не могут существовать друг без друга, тем более что происходящие перемены в их содержании и соотношениях дают основание относиться объективно к их существованию².

Выдвижение на передний план прав и свобод человека и гражданина не означает абсолютизации "личного начала" в обществе

¹ См.: Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор истории русского права. Ростов-на-Дону,

² Подробнее см.: Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995.

и противопоставления прав и интересов человека и гражданина интересам общества и государства. Напомним о мыслях Гегеля по поводу общественной природы человека: "... В тех случаях, когда общественная природа людей не находит своего выражения и вынуждена искать выход в особенностях, она настолько искажается, что направляет всю силу на отделение от других и в утверждении своего обособления доходит до безумия; ибо безумие и есть не что иное, как полное обособление индивидуума от своего рода"³-

Поэтому новое осмысление публичности означает, что его нельзя сводить к обеспечению государственных интересов. Это — общие интересы людей как разного рода сообществ, объединений (политических, профессиональных, территориальных и др.), это — объективированные условия нормального существования и деятельности людей, их организаций, предприятий, общества в целом, это — коллективная самоорганизация и саморегулирование, самоуправление.

Именно в сферах жизни общества, государства и гражданина зарождаются процессы и явления, требующие частно-правового и публично-правового регулирования. Вызревают потребности, удовлетворение которых отвечает социальным интересам и интересам личности. Применительно к публичному праву имеются в виду общие потребности, отношения, интересы, без обеспечения которых невозможно как удовлетворение личных интересов, так и общезначимых, публичных интересов общества в целом. Устойчивость общества и его жизнедеятельность, функционирование институтов, политической, экономической, социальной сфер служат своего рода условием и гарантией реализации частного права. Следовательно, публичное и частное право органически связаны и взаимодействуют между собой. Но появляется и "третий партнер" - своего рода социальное право. Ведь "социальное" становится "публичным", поскольку мировое сообщество, общество и государство берут обязательство гарантировать гражданам стандарт реализации их личных прав на образование, здоровье, благоприятную окружающую природную среду и т. п. Но без вмешательства в личную сферу, при добровольном согласии граждан воспользоваться этими гарантиями.

Дадим определение публичного права как специфического понимания природы права в сфере власти и социально-политических институтов и признания его роли в обеспечении общественных интересов. В этом смысле публичное право выступает как способ юридического мышления, как проявление правовой культуры. В этом смысле оно находит свое материализованное, структурно-нормативное выражение в построении правовых систем, отраслей законодательства, в законах и иных источниках права, правовых актах, в методах правового регулирования.

Частное право регулирует преимущественно отношения, связанные с правами и свободами человека и гражданина. Оно не только обеспечивает личности условия и возможности "самореализации", но и гарантирует права и свободы возложением на государственные органы и должностных лиц, все общественные институты

³ Гегель Г. Политические произведения. М., 1978. С. 176.

обязанности содействовать их реализации. Для частного права характерно установление четкого статуса физических и юридических лиц, обеспечение их равенства в отношениях между собой, договорное регулирование, свобода экономической и иной деятельности, творчества. Социально ориентированная рыночная экономика и предпринимательство находят мощную опору в частном праве, равно как в сфере личной жизни граждан, обеспечении их неимущественных прав.

В широком смысле частное право охватывает гражданское право (иногда они отождествляются, что не вполне правильно), семейное право, наследственное право, авторское право, жилищное право. Под его "крышу" иногда относят трудовое и социальное право.

Еще одна отличительная особенность континентальной правовой системы — строгая отраслевая классификация. Система права подразделяется на отрасли, среди которых базовыми являются конституционное, административное, гражданское, уголовное право, а также гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное право. Например, в России в рамках классификации юридических наук выделяются 15 отраслей — теория права и государства, конституционное, административное и муниципальное право, гражданское право, финансовое право, трудовое право, право социального обеспечения, уголовное право, международное право, судостроительство и др. В рамках отраслей права развиваются подотрасли и институты. Так, конституционное право включает в себя подотрасли прав и свобод граждан, избирательного права, федерального права, власти и государственных органов, институты прямой демократии.

Во Франции и Германии развиваются такие отрасли, как конституционное, гражданское, административное, финансовое право, международное публичное право. В других странах наряду с гражданским выделяется и торговое, коммерческое право, а также социальное право, налоговое право.

Обратимся к новейшей зарубежной литературе. В опубликованной в 1993 г. книге греческих юристов К. Керемеус и Ф. Казирис "Введение в греческое право" дана полная и обстоятельная характеристика правовой системы Греции. Книга состоит из 18 глав¹:

глава 1 — "Историческое развитие", глава 2 — "Источники и материалы", глава 3 — "Конституционное и административное право", глава 4 — "Основные принципы гражданского права", глава 5 — "Обязательственное право", глава 6 — "Собственность", глава 7 — "Региональное и городское планирование и зондирование", глава 8 — "Семейное право", глава 9 — "Право наследования", глава 10 — "Коммерческое право", глава 11 — "Ассоциации бизнеса", глава 12 — "Публичное и частное международное право", глава 13 — "Трудовое право", глава 14 — "Право социального страхования", глава 15 — "Юридическая организация и гражданская процедура", глава 16 — "Конфликт права, национальная и международная юрисдикция, признание и вступление в силу судебных решений, апелляций", глава 17 — "Налоговое право", глава 18 — "Уголовное право и процедура".

См.: *Keramaeus K. D., Kozyris Ph. Introduction to Greek Law. The Netherland, 1993.*

Обращает на себя внимание концентрированная манера изложения материала, когда он искусственно не разрывается на две части — публичное и частное право. Исторически греческое право считалось скорее "человеческого", нежели духовного происхождения. Сильное религиозное влияние не ослабляло таких общих идей публичного и частного права как справедливость, свобода, автономия. С V века быстрее развиваются отрасли частного права в городах-государствах, отчетливо проявлялись такие институты публичного права, как охрана публичного интереса, конституционное требование публикации законов и поправок к ним, участия большинства граждан в апелляционных судах. Постепенно римское право полностью распространяется в Греции, хотя продолжалась его борьба с национальным правом. После завоевания Грецией независимости (1821 г.) разные конституции неодинаково влияли на другие отрасли. Так, Конституция 1827 г. отдавала предпочтение французским моделям гражданского и уголовного кодексов, хотя правители тяготели к византийскому праву. Разные влияния видоизменяли редакции гражданских кодексов с середины XIX в. до середины XX в. Сейчас бесспорно влияние права Европейского сообщества.

Известное различие права и закона приводят к делению систем законодательства на отрасли. Устойчивые нормативно-правовые массивы развиваются в русле отраслей права. Нередко на них почти не влияют политические и иные перемены в государствах.

Примечательно, что отрасли законодательства поименованы в современных конституциях. Это чаще всего свойственно конституциям федеративных государств, в которых разграничивается законодательная компетенция федерации и ее субъектов. Предметом разграничения могут быть отрасли законодательства, подотрасли законодательства, правовые институты отраслей законодательства, предметы — группы однородных законов, отдельные законодательные акты. Смысл такого конституционного регулирования не только в "конституционном признании" перечня отраслей, но и создание основ для их динамичного и стройного развития в рамках всей правовой системы.

Например, в ст. 71 Конституции Российской Федерации определены предметы ведения Российской Федерации. Среди них названы прямо лишь некоторые отрасли публичного права. Это — судостроительство и прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное законодательство, арбитражно-процессуальное законодательство. Это — внешняя политика и международные вопросы войны и мира, т. е. международное публичное право.

В то же время четко выделены важнейшие институты ряда отраслей. Например, к конституционному праву отнесены: а) принятие и изменение федеральной Конституции; б) федеративное устройство и территория; в) гражданство, регулирование прав и свобод человека и гражданина; г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной властей; д) определение статуса государственной границы; е) государственные награды и почетные звания.

К институтам административного права отнесены в Конституции: а) управление федеральной собственностью; б) установление

основ федеральной политики и федеральные программы в разных областях; в) транспорт, информация и связь; г) оборона и безопасность; д) стандарты, метрическая система, официальный учет; е) федеральная государственная служба. Институтами финансового права являются федеральные бюджет, налоги и фонды.

В ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Федерации и ее субъектов отнесены административное и административно-процессуальное законодательства. Зато немало институтов конституционного законодательства (общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и др.) и особенно много институтов административного законодательства (общие вопросы образования, науки, культуры, координация вопросов здравоохранения, всего около 20), а также финансового законодательства.

В Конституции Республики Башкортостан, есть глава XII "Законодательство. Суды и правоохранительные органы". В ней признается самостоятельная система законодательства, приоритетными направлениями которой являются конституционное законодательство, законодательство, обеспечивающее эффективное управление экономическим и социально-культурным развитием, законодательство, обеспечивающее эффективную деятельность правоохранительных и судебных органов, уголовное законодательство, процессуальное законодательство, правоисполнительное законодательство, международные и межреспубликанские договоры и соглашения. По нашему мнению, ряд отраслей с явным преувеличением отнесен к системе законодательства республики, хотя речь идет о направлениях его развития, включающих и федеральные акты.

Распределение законодательной компетенции между федерацией и ее субъектами на основе конституции присуще и зарубежным государствам. В Конституции ФРГ в разд. VII "Законодательство Федерации", в ст. 73, устанавливается исключительная законодательная компетенция Федерации. В перечне вопросов регулирования: иностранные дела, оборона, гражданство, статус лиц на службе Федерации и федеральных корпораций публичного права, охрана демократического строя Федерации и земель, уголовная полиция и международная борьба с преступностью, статистика. В ст. 74 о конкурирующей законодательной компетенции выделены преимущественно отрасли частного права (трудовое, хозяйственное, социальное обеспечение, земельное и др.) и в то же время — некоторые вопросы административного законодательства (тарифы, сборы, санитарно-эпидемиологическая защита и т. д.).

В Конституции Швейцарской конфедерации (в редакции законов, принятых народным голосованием) дифференцированно определены объекты регулирования законодательством конфедерации и кантонов. В сфере публичного права к ним относятся и смежные вопросы — о регулировании транспорта, электроэнергии, защиты человека и окружающей его природной среды, кинематографического производства, режима торговли, налогообложения, и т. д. Другие — собственно публично-правовых отношений. Это акты о статусе граждан, режиме их передвижения (ст. 46, 47), о гражданском состоянии (ст. 53), о радио и телевидении (ст. 55), об образовании

союзов (ст. 56), о законах по вопросам уголовного права (ст. 64 бис-82). А ст. 50 касается порядка разрешения споров публичного и частного права, возникающих при образовании или разделении религиозных обществ.

Есть и более прикладные структуры национальных законодательств. Так, в Российской Федерации с 1993 г. действует "Общеправовой классификатор отраслей законодательства", который ежегодно обновляется. В последней версии классификатора выделены 53 отрасли законодательства, в рамках которых ведется учет, накопление, систематизация законодательных и иных актов. С ним полезно познакомиться¹, тем более что в других странах есть и сходные и специфические подразделения законодательства.

Для системы континентального права характерна в основном устойчивая иерархия его источников. Верховенствующее положение занимает конституция, которая закрепляет основы статуса личности, политического, экономического и социального строя, атрибуты государства. Конституция определяет цели правотворчества и направления развития законодательства, как его отраслей, так и применительно к сферам общественной жизни. Признание высокой роли конституционных основ государственной власти сопровождается развитием правовых принципов разделения властей. Поэтому конституция находится в центре общественно-политических процессов государств. Так было с Веймарской Конституцией Германии 1919 г., с Конституциями Франции, Италии, ФРГ 40-х гг., Конституциями Греции и Португалии 70-х гг., с Конституциями России и других постсоциалистических стран 90-х гг.

В системе источников права, урегулированной в конституционно-нормативном порядке, выделяются прежде всего законы. Верховенство закона — стабильный принцип континентальной правовой системы. Различаются, например, федеральные законы и федеральные конституционные законы (Россия), законы и органические законы (Франция), конституционные, органические и ординарные законы (Молдова, Румыния). К другим источникам права относят правовые акты. В Конституции Франции это акты Президента, премьер-министра (ст. 19, 22), международные договоры и соглашения (ст. 53, 55), резолюции (ст. 49), решения (ст. 61), обращения (ст. 61). В Италии упомянутые "Общие Положения и Закон" в перечень источников права включают законы, регламенты, корпоративные нормы (позже — отменены), обычаи.

Одной из особенностей семьи континентального права является систематизация и кодификация законодательства. Формы ее различаются по степени охвата нормативного материала, его структуризации, по юридической силе. Так, в Германии в процессе систематизации упор делается на простую инкорпорацию, когда по закону 1958 г. о собрании федерального права систематизации подлежат издания, в которых публикуются законы и подзаконные акты. Исключены законы о государственном бюджете, акты о тарифах, уставы публично-правовых корпораций и фондов и т. п. Законом 1968 г. предусматривалось завершение этих работ, причем акты, не

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 12 февр. 1996. № 7. Ст. 679.

включенные в Собрание, утрачивали силу. Оно служит официальным источником законодательства.

В СССР были Собрание действующего законодательства и Свод законов. Сейчас в России готовится Свод законов.

В Швейцарии систематическое собрание федерального законодательства включает законы и подзаконные акты, а также постановления федерального суда, имеющие общенормативный характер. В Собрании материал расположен по 19 разделам национального законодательства и раздела о международных соглашениях. Законом 1986 г. установлено, что обновляемое Собрание законодательства строится по предметному принципу и включает и конституции кантонов, и международные соглашения.

Во Франции кодексы выступают формой систематизации законодательства и включают в себя часть других актов, относящихся к соответствующей теме.

Юристы европейских стран ищут пути правовой консолидации. С этой целью в 1991 г. была учреждена Европейская ассоциация содействия законодательству. Особенно значительны ее усилия в сфере подготовки текстов правовых актов — определение содержания правовой нормы, ее формулирование, оценка эффективности нормы, правоприменительная практика. Уделяется внимание специальной подготовке юристов-законоведов, ибо закон рассматривается как продукт высокоинтеллектуального труда.

Отметим ряд теоретических концепций, государственной власти и демократических институтов, присущих континентальной правовой системе. Во-первых, признание доктрины и принципов правового государства, во-вторых, закрепление принципа разделения властей, в-третьих, обеспечение системы конституционного контроля (конституционное правосудие), в-четвертых, регулирование административной юстиции, в-пятых, гарантии развития многопартийной системы, в-шестых, обеспечение местного самоуправления. Эти концепции и институты получили широкое распространение в современном мире.

2. Система общего права

Зародившаяся много веков назад в Англии, эта система получила широкое распространение в мире. Колонизаторская деятельность Британской империи, а впоследствии мягкий, но устойчивый режим Британского Содружества Наций способствовали тому, что не менее трети человечества живет под влиянием принципов, норм и методов общего права. И хотя в середине и конце XX в. ускоренное сближение правовых систем открыло некоторым образом его специфику, общее право остается той семьей, в рамках которой существуют многие национальные законодательства. Крупные компаративисты, исследуя семью общего права, уделяют первостепенное внимание английскому праву как идеологической и источниковедческой базе всей правовой семьи, объективно оценивают высокий удельный вес американского права и степень влияния на него

и иные национальные законодательства концепции общего права. Ввиду основательной разработки ими многих вопросов, отсылаем читателя к двум наиболее крупным книгам¹. Мы же попытаемся кратко, в тезисах охарактеризовать доктрину общего права, оперируя во многом положениями англо-американского права.

Генезис общего права в Англии связан с периодом англосаксонского права как права местного, локального, действовавшего на ограниченных территориях, и очень скупо, сжато, регулировавшего отдельные стороны жизни. С 1066 г., когда Англия была завоевана нормандцами, начинается период становления и развития общего права, действовавшего по всей стране. Оно создавалось королевскими судами, которые уже тогда обращали главное внимание на вопросы, требующие решения, процедуру и доказательства. В XVI в. развивается право справедливости, формируемое лордом-канцлером. Позже дуализм права смягчается.

Отметим еще один исторический аспект: английское право в отличие от континентального развивалось не в университетах, не учеными-юристами, не доктринально, а юристами-практиками. Отсюда некоторая стихийность и необозримость правового массива, отсутствие рациональных начал и строгой логики в его построении.

Общее право характеризуется специфическими источниками. Это "право судебной практики", когда в решениях судов не только применяются, но и создаются нормы права. Последовательность их применения способствует устойчивости правовой системы и судебной практики. Правила прецедента или прецедентов права означают обязанность судов придерживаться ранее принятых судебных решений. Но не все суды обладают таким правом. Особый смысл имеют решения палаты лордов, Апелляционного суда и Высокого суда.

Известен афоризм политического деятеля Англии Б. Дизраэли: "Прецедент увековечивает принцип". Изучение и анализ ранее принятых судебных решений позволяет использовать их в обосновании последующих решений (имеются в виду само решение как правило и "попутно сказанное").

Законы-статуты выступают как второстепенные источники права. Подзаконные акты, объем которых значительно вырос, рассматриваются в качестве делегированного законодательства. И те и другие лишь вносят дополнения и поправки к "праву судебной практики". И даже быстрое развитие законодательства за последние полтора столетия сохраняет принцип, согласно которому норма закона приобретает реальный смысл после применения ее в суде.

В Англии сохраняет значение и такой источник права как старинный обычай, отличающийся многовековой стабильностью и всеобщим общественным признанием. Так, в отсутствие писаной Конституции действуют как конституционные обычаи атрибуты монархического государства, министры рассматриваются как слуги

Подробнее см.: *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М., 1988. С. 258—334; *Цвайгерт К., Кетц Х.* Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. М., 1995. С. 272—413.

короля (королевы), пожалования, пенсии и т. п. даются от имени короны. Участие присяжных в суде зависит от усмотрения суда. Множество обычаев административной практики подтверждено судами.

Для английского права не свойственна строгая отраслевая классификация, хотя базовые отрасли получили устойчивое развитие. Более весомы правовые институты. Бросается в глаза, с одной стороны, отсутствие деления права на частное и публичное, с другой — безусловный приоритет процедурного права над материальным. Формы исков, доказательства, процедурные правила, в частности преимущественно устное и непрерывное судопроизводство, краткость мотивации, строгий ритуал вынесения решения, включение административных дел в орбиту квазисудебного разбирательства, — такова специфика. Понятно, почему нормы права скорее казуистичны, "привязаны" к конкретному делу, чем абстрактны.

Отсюда весьма своеобразны некоторые нормативные понятия и термины, которые имеют неадекватное (континентальному праву) содержание либо присущи только или преимущественно английскому праву. Например, институт "треста" (доверительной собственности) является традиционно английским, общее понятие "вина" не имеет значения при оценке конкретных видов неправомерного поведения. Давняя и систематическая публикация сборников судебной практики, сборников статутов, обзоров компенсирует отсутствие официального органа опубликования законов.

И все же консерватизм постулатов общего права подвергается напору времени. Возрастает роль закона, заметно воздействует международное и наднациональное право. Меняются правовые концепции и подходы английских юристов к правотворчеству и правоприменению. Приведем в качестве иллюстрации книгу "Право", написанную английскими юристами Д. Баркером и др. и вышедшую в 1992 г. восьмым изданием¹.

Право характеризуется как правила человеческого поведения, установленные государством. И этим оно отличается от обычаев и морали, хотя и соприкасается с ними. Право формировалось из обычаев народа, даже из неписаных правил нормандских королей, и оно не кодифицировано; к историческим источникам английского права авторы относят общее право, законодательство, каноническое право, местные обычаи, правила торговли.

В книге поясняются современные легальные источники — юридический прецедент, законодательство (включая статуты, делегированное законодательство, акты Европейского сообщества), местные обычаи. Дается характеристика гражданских, уголовных и иных судов, административных трибуналов, арбитражей и др., а также юридической профессии и должностных юридических лиц.

Далее в книге раскрывается система английского права. Классификация ее составных частей проводится по четырем основаниям: уголовное право и гражданское право, публичное право и част-

¹ См.: Barker D. L., *Pudfield C. F. Law*. Eighth edition. London, 1992.

ное право, материальное право и процессуальное право, муниципальное право и публичное международное право. И все же в отличие от отраслевого построения, характерного для континентального права, английское право рассматривается как право институтов — право лиц (национальность, место жительства, брак и т. д.), право контрактов (договоров), право из причинения вреда (ущерб), отношения траста, право собственности, право приобретения, уголовное право, процедуры (гражданское, уголовное, в магистратских судах и др.).

Как видно, в английском праве много своеобразия, повлиявшего на структуру общего права.

Американское право, развиваясь в рамках общего права, отличается и серьезными особенностями. Первые английские колонии на территории Америки в начале XVII в. принесли с собой и принципы общего права, но они плохо приживались на новой исторической почве. Не было классических юристов и судов, к тому же поселенцы жили под влиянием идей свободы личности, которой не находили в общем праве. Поэтому действовали акты местных властей, религиозные нормы, и даже появлялись примитивные кодексы, в Массачусетсе, Пенсильвании. Приобретение независимости и новые идеи, социально-экономические и политические потребности обусловили формирование национального американского права. Появление оригинальных школ права сопровождается развитием новых правовых идей и понятий, сначала обеспечения свободы личности и предпринимательства, позднее усиления регулирующей роли государства. Социологические и иные школы права раскрыли спектр его социальных связей. Оно прошло свой путь развития за два столетия.

Английский историк Т. Маколей едко заметил: "Ваша (американская) Конституция — сплошные паруса и ни одного якоря". И все же американское право можно лучше понять, усвоить его мировоззренческие истоки и источниковедческую структуру по материалам исследований американских правоведов. Американское право довольно близко по своим источникам и структуре к английскому праву и входит в семью "общего права". Подробный анализ содержится в книге Лоуренса Фридмана "Введение в американское право", и мы воспользуемся его положениями. Исходная позиция автора заключается в широкой трактовке права как правовой системы, включающей в себя право формальное, "правительственное", в смысле социального контроля, и право неформальное как институт принуждения поведения человека определенным правилам. Такие правила создаются и действуют в ассоциациях, профсоюзах, университетах, фирмах и т. п. Отсюда автор делает вывод о четырех типах права — формальное и публичное (акты Конгресса и т. п.), публичное, но не формальное (ограничение скорости движения по дорогам и т. п.), формальное и частное (процедура рассмотрения исков, жалоб и т. п.), частное и неформальное (правила жизни в семье)¹.

См.: *фридмэн Л.* Введение в американское право. М., 1993. С. 74—87, 282—293.

Но в то же время американское право отличается от английского права большей степенью структурированности, систематизированности, громадной ролью Конституции, двухуровневой государственной и правовой системой, полифоничной правовой культурой. Ведь США создавались постепенно на базе децентрализованных форм общения и структур, которые в дальнейшем привели к федерализму как системе государственной децентрализации и самоуправления¹.

Приведенные выше пояснения дают возможность выделить ряд специфических черт американского права в семье общего права. Во-первых, двухуровневое правовое развитие, при котором параллельно и в то же время во взаимодействии действуют правовые системы федерации и штатов. Своеобразны способы унификации права в масштабе федерации, о чем подробнее будет сказано ниже.

Во-вторых, высокое положение федеральной Конституции, удельный вес которой практически определяется толкованием ее положений Верховным судом.

В-третьих, реализация известной доктрины разделения властей дополняется введением судебного контроля за конституционностью законов.

В-четвертых, сохранение приоритетной роли судебной практики сочетается с масштабным и стремительным развитием отраслевого законодательства. Но его кодификация, в отличие от континентального права, происходит скорее в виде консолидации актов и норм. Сборники законов, служат разновидностями систематизированных собраний действующих актов и Свода законов.

В-пятых, наблюдается немалое различие в юридической терминологии Англии и США.

Добавим к сказанному, что в рамках семьи общего права есть немало специфического в развитии правовых систем государств, находившихся прежде под эгидой Британской империи, а ныне — в Содружестве наций. Канада, Индия, Австралия, ряд африканских государств при сохранении общеправовой преемственности внесли в свои правовые системы немало новелл, порожденных особенностями развития и географического положения, влиянием новых регионально-международных структур.

3. Социалистическое право. Славянское или евразийское право

Почти весь XX в. наряду с традиционными правовыми системами иностранных государств существовала и развивалась еще одна правовая семья. Речь идет о советском социалистическом праве, которое возникло вместе с образованием советского государства в 1917 г., и о социалистическом праве в широком смысле после обра-

¹ *Остром В.* Смысл американского федерализма. М., 1993.

зования других социалистических стран в послевоенные годы. Такой новый феномен мировой правовой жизни вызвал неодинаковую реакцию — от критики до признания. Критическая оценка многих принципов и положений социалистического права или признание некоторого его сходства (по структуре, понятиям) с римско-германской правовой системой не помешала видным компаративистам признавать данную систему как реальность, подлежащую сравнительному изучению. Заслуживают благодарности обстоятельные характеристики Рене Давида социалистического права как разновидности правовых семей и деликатность его суждения о возможном смягчении различий между ним и другими системами права¹. Не всегда такой тон обнаруживался в дискуссиях, статьях и книгах, посвященных советскому праву.

После распада Союза ССР и других социалистических государств произошла резкая и даже поспешная перемена в оценках социалистического права. Фактическое его исчезновение дало повод считать данную систему не более чем историческим памятником. В упомянутой книге И. Цвайгерта и Х. Кетца опущена глава о правовой семье социалистических стран. И ряд отечественных юристов, оценивая ее в критическом плане, поспешили вести речь о стремительном распространении на территорию бывшего Союза ССР принципов, институтов и норм зарубежного права, прежде всего континентальной системы². Другие обнаруживают преемственность в прошлом и настоящем и призывают к формированию новой правовой семьи. Добавим к сказанному, что фактически целый ряд норм социалистического права был признан в Российской Федерации и сохраняет силу до сей поры при соответствии Конституции. В ряде стран — Куба, Китай, некоторые африканские государства — действуют прежние конституции и законы.

Все это вынуждает нас дать прежде всего очень сжатую характеристику социалистического права, что позволит оценить возможные пути его эволюции. И помогут в этом многочисленные труды, посвященные социалистическому праву в целом и его принципам и институтам. Советуем читателю с ними ознакомиться, чтобы получить собственное представление о нашей близкой правовой истории³.

Действительно, советское право формировалось преимущественно как отражение марксистско-ленинской теории о новом типе государства и новом типе права. Отвергались прежние юридические концепции и принципы, критически оценивались зарубежные конституционные и иные правовые акты. И тем не менее полного отторжения от иных правовых семей не происходило, ввиду как неизбежного обмена идеями, юридическими конструкциями и опы-

См.: Давид Р. Указ. соч. С. 150—256.

² См.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1994.

³ Подробнее см.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое право. М., 1973; Правовая система социализма. 1. Понятие, структура, социальные связи. М., 1986.

том, так и использования традиционных правовых принципов. Системы права СССР и других социалистических стран в основном восприняли традиционную отраслевую классификацию, модифицировав ее рядом отраслей и подотраслей (колхозного права и др.). Использовались формы и приемы кодификации, юридической техники.

На разных этапах развития социалистического права обстоятельной разработке были подвергнуты многие институты государственной власти, политического участия, статуса государственных предприятий, хозяйственных договоров. Автор надеется, что читателю дает некоторое представление об этих процессах краткий очерк развития советского законодательства, подготовленный им для книги "Российское законодательство: проблемы и перспективы" (М., 1995).

Напомним, что в первые годы советской власти был реализован курс на отказ от старого права и формирование нового социалистического права. Правовые акты создавались с классовых позиций, причем жесткое отторжение буржуазного (иностранного) права считалось одним из важнейших критериев. Тем не менее и в научной литературе, и в правотворчестве влияние последнего, хотя и в скрытой форме, было несомненным. Показательны в этом плане книга М. А. Рейснера "Право. (Наше право. Чужое право. Общее право)"¹, а также выступления и публикации П. И. Стучки. "Внутри-правовая логика" неумолимо требовала формирования строгих правовых массивов. Конституция РСФСР 1918 г. впервые определила общегосударственное законодательство как предмет ведения высших органов власти, особо выделив конституционное начало, судоустройство и судопроизводство, гражданское, уголовное законодательство. Перечень не был закрытым (ст. 49). Принятие в 20-х гг. Гражданского, Трудового, Земельного кодексов положило начало формированию новой системы законодательства.

Понятие "закон" не было абсолютно совпадающим с понятием "законодательство". Им охватывались правовые акты многих органов, включая наркоматы. В то же время такой вид акта, как Основные начала отражал федеративные аспекты законодательства. В 20—30-е гг. публикуется немало научных работ об отдельных отраслях советского права, не всегда отличающихся от отраслей законодательства. Были изданы книги об основах частного и имущественного права, очерки хозяйственного права, о брачном, семейном и опекуном праве, о земельном праве, о трудовом праве, курс гражданского процесса.

Конституция СССР 1936 г. дала определение закона, что повлияло на более четкую дифференциацию правовых актов. Всесоюзное юридическое совещание 1938 г. одобрило жесткую классификацию отраслей права, предопределившую в основных чертах отраслевое построение законодательства. Но по-прежнему число собственно законодательных актов было невелико, а понятие отрасли права вбирало всю массу подзаконных актов отраслевого характера.

¹ См.: Рейснер М. А. Право (Наше право. Чужое право. Общее право). Л.—М., 1922.

В послевоенный период и особенно в 50—60-е гг. возобновляется процесс развития законодательства. В теоретическом плане важное значение имели исследования проблем сущности права, природы правоотношений и законности, субъектов гражданского права. Вышли в свет работы, посвященные административному, жилищному, наследственному, изобретательскому, авторскому праву. Большое внимание уделяется анализу и оценке предмета и системы гражданского, государственного (конституционного) права.

Шагом вперед стала масштабная кодификация, в результате которой были приняты Основы законодательства и ГК, ГПК, УК, УПК, КЗоТ в союзных республиках. Заметный удельный вес имели Основы жилищного законодательства. Стало интенсивно развиваться законодательство об охране природы и рациональном природопользовании.

Всего в 1958—1977 гг. было принято пятнадцать Основ законодательства. В стране с федеративным устройством закрепляются два уровня законодательства¹. Систематизация и кодификация законодательства получили новый размах в связи с подготовкой и принятием Свода законов Союза ССР и Сводов законов союзных республик. Были завершены хронологические собрания законодательства.

Одновременно разрабатывались вопросы, связанные как с развитием нормативных правовых актов и их классификацией, процедурами принятия и реализации, так и со структурой отраслей и подотраслей законодательства, правовых институтов. Заметен вместе с тем акцент на императивные методы правового регулирования, отражавшие командно-бюрократический стиль управления в государстве. Права субъектов, особенно граждан, хозяйствующих субъектов были жестко регламентированы.

Для 70—80-х гг. характерно более интенсивное законодательство и развитие теории закона. В обществе все более отчетливо формируется мнение о необходимости обеспечить верховенство права и закона, гарантии прав личности. В известной мере оно получило отражение в Конституции СССР 1977 г. и конституциях союзных и автономных республик. Произошло некоторое размежевание законодательной компетенции Союза ССР и его республик, хотя оно не выходило еще за рамки жесткого правового унитаризма.

Конец 80-х гг. — период "перестройки" в нашем государстве. Получают признание концепции верховенства закона, правовой самостоятельности предприятий, кооперативов, иных юридических лиц. Обеспечение прав граждан становится лейтмотивом законодательных актов. Начинается период масштабного обновления и развития законодательства, особенно на уровне Союза ССР². Постепенно данный процесс распространяется и на республики.

Но произошел распад Союза ССР, и это дает нам основания сделать следующие резюме: а) советское (и социалистическое) пра-

¹ См.: Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1982. ² Подробнее см.: Советское законодательство: пути перестройки. М., 1989.

во длительное время считалось классовым, выражающим интересы рабочих и крестьян, трудящихся; б) право рассматривалось как орудие государственной власти; в) в праве обеспечивались доминирующие интересы государства, и отсюда приоритетная защита государственной собственности; г) право граждан до конца 70-х гг. получало признание как приоритетное; д) закон не занимал первенствующего положения в правовой системе, где главенствовали партийно-административные решения; е) не обеспечивалась в полной мере судебная защита прав юридических и физических лиц.

В повестке дня вопрос: какими путями будут развиваться правовая система России и правовые системы стран Центральной и Восточной Европы? Вольются ли они в большую семью континентального права, в какой мере будет испытываться в России как многонациональной стране влияние мусульманского права, есть ли условия для формирования общего славянского права, каким будет общее правовое постсоциалистическое пространство? Эти вопросы требуют объективных ответов, ибо без них правовое развитие страны будет стихийным и подверженным любому внешнему воздействию. Правовые акты и нормы не будут восприниматься населением как "свои", "близкие" и "понятные". Своеобразие "славянского" правосознания как "чувства правовой справедливости" позволит поднять уровень правотворчества и правоприменения, в чем мы так нуждаемся.

В научной среде, в сфере политики, в кругах общественности обсуждается несколько вариантов развития постсоциалистической правовой семьи. Вариант первый — "возвращение" традиционных правовых семей и прежде всего континентального права. Действительно, многие правовые идеи и принципы реально становятся общими и охотно воспринимаются в России, Чехии, Польше и других странах, "копируются" законодательные акты. Но всегда ли удастся отвлечься от исторических правовых корней, пренебречь правопреемственностью и правовыми взглядами граждан, которые не меняют их коренным образом.

Вариант второй предложен исследователями, которые считают возможным формировать общее славянское право с приоритетным влиянием российской правовой идеологии и законотворческих новелл. Культурно-историческая, религиозно-этическая и морально-психологическая общность народов служит фундаментом для этого процесса¹. И в нашей отечественной истории, как известно, были разработаны аспекты славянского уклада жизни и мышления, социоисторических, государственно-правовых институтов. Напомним еще раз о книге Н. Я. Данилевского "Россия и Европа"² и о книге М. Ф. Владимирского-Буданова "Обзор русского права", в которой утверждается, что идеи единства славянского права не противоречат правовым различиям³.

¹ См.: Синюков В. Н. Российская правовая система. Саратов, 1994. С. 171—177.

² См.: Данилевский Н. Я. Россия и Европа. М., 1991. С. 469—509.

³ См.: Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор русского права. Ростов-на-Дону, 1995. С. 279—280.

В самом деле, к такой перспективе побуждают общность правопонимания и источников права, некоторые традиционные коллективистские структуры и формы правового общения, традиции общего юридического языка, построения законодательства, сохранения нормативных текстов. Усиление интеграции славянских народов и государств усиливает данную тенденцию, и она заслуживает дальнейшего изучения. Вариант третий — постепенное формирование на постсоциалистическом пространстве двух-трех правовых семей: прибалтийской с тяготением к северной (скандинавской) правовой семье, славянской правовой семьи в сочетании с азиатско-мусульманской правовой семьей, центрально-европейской с тяготением к романо-германской семье. При сильном взаимовлиянии будет трудно жестко структурировать разные правовые семьи, но их мировоззренческие истоки и проявления правопреемственности могут быть выражены более или менее отчетливо.

4. Правовые семьи религиозно-нравственной ориентации. Исламское право

Не менее полумиллиарда людей на земном шаре живут под воздействием принципов исламского права. Его кажущаяся старомодность не должна вводить в заблуждение относительно устойчивости и влияния. Исследователи глубоко раскрыли религиозно-этнические корни исламского права, которые проявляют себя в той или иной степени в странах мусульманского мира. Отсылая к специальным работам в данной области¹, дадим лишь краткую характеристику мусульманского права.

Наиболее яркой чертой мусульманского права является его откровенно религиозное содержание. Оно влияло на природу и источники этой правовой семьи, на способы регулирования общественной жизни. Мусульманское право является совокупностью норм, порожденных религиозно-этическими постулатами и ценностями. Собрание изречений пророка Мухаммеда выступает главным источником права, и его заповеди, поучения, предписания, ритуалы приобрели смысл юридических обязанностей. Правда, им не хватает европейской структурированности, строгости и точности, неясны и правовые последствия их исполнения или неисполнения. Но общее социально-психологическое послушание гарантирует незыблемость подобных правил поведения.

Исследователи отмечают большую роль толкователей Корана — проповедников и их учеников, ученых-юристов, религиозных судов. Очевидная "неподвижность" исламского права приобретает некоторую динамичность путем собирания и хранения суждений различных религиозно-правовых школ.

¹ См.: Мусульманское право. (Структура и основные институты). М., 1984; Цвайгерт К., Кетц Х. Указ. соч. С. 445—460.

Поэтому проблема нормативно-логического оформления права многие века не возникала в странах мусульманского мира. Лишь с середины прошлого века начинаются кодификационные работы, и торговые кодексы, кодексы торгового мореплавания, гражданско-процессуальные кодексы формируются по модели французского гражданского законодательства. И здесь колониальный тип отношений предопределял соответственно влияние системы континентального и реже общего права.

В начале XX в. кодификация распространяется на сферы семейного и наследственного права. А с середины нынешнего века заметно интенсивнее развиваются конституционное и административное право, система светского судоустройства. Особенно это наблюдается в Турции. Влияние общемировых тенденций правового развития проявляется и в мусульманском мире. Естественно, эти проявления, равно как и мера традиционно-мусульманских принципов и норм, неодинаковы в различных странах.

Весьма показательны в этом плане Положения Конституции Исламской Республики Иран, принятой в 1979 г. и обновленной в 1989 г. Статья 2 гласит: Исламская Республика — это система правления, основанная на вере в:

- 1) единого Бога, в то, что он устанавливает законы шариата и что человек должен покоряться его воле;
- 2) божественные откровения и их основополагающую роль в толковании законов;
- 3) страшный Суд и его конструктивную роль в человеческом совершенствовании на пути к Богу.

Глава о правах народа как бы растворяет каждого в иранском этносе. Ст. 57 устанавливает, что управление осуществляется законодательной, исполнительной и судебной властями под контролем имама.

Исследователи исламского права единодушны в оценке ислама одновременно как веры и доктрины государства, а права — в собственном и религиозном смысле. Такая универсальная характеристика ислама и его нормативных предписаний не исключает специфики мусульманского права в отдельных странах. Так, в ряде стран Юго-Восточной Азии почти нет парламентских институтов. В Афганистане распространены два основных направления ислама — суннизм и шиизм, которые по-разному трактуют пророка и ритуальные бытовые и социальные правила. Соответствующие морально-этические принципы и нормы ислама проникают, пронизывают нормы афганского права. Но в отличие от большинства стран, где законодательство европейского образца сформировалось под влиянием метрополий, в Афганистане оно оформилось после получения независимости в 1919 г. Торговый кодекс 1955 г. копировал Торговый кодекс Турции 1926 г., созданный по европейскому образцу, Конституция 1964 г. отражала влияние конституционного права Франции, ФРГ.

Постепенно сужается поле применения религиозных и обычных норм, особенно в 70—80-х гг. под влиянием Закона о земельной

реформе 1975 г., Уголовного кодекса 1976 г., Гражданского кодекса 1976 г., Торгового кодекса 1975 г. Однако обилие совместных общественно-государственных постановлений, актов министерств (действует Закон об общих принципах организации и деятельности министерств) не отражало консервативного уклада жизни в Афганистане и реального уровня сознания и поведения людей. В стране разразился затяжной кризис¹.

Изучение современных источников мусульманского права, текстов законодательных актов свидетельствует о большей степени их схождения с европейским правом. Но внешнее сходство не устраняет внутренних, нравственно-религиозных источников, которые по-прежнему устойчиво определяют поведение людей.

Дальневосточная правовая семья. Данная семья столь же своеобразна, сколь и долговечна. Ее многовековое существование объясняется во многом собственными историческими корнями с длительной изоляцией от зарубежного права. Глубокие нравственно-религиозные истоки оказались столь устойчивыми, что даже "европеизация" и "американизация" правовой семьи дальневосточных стран не смогла коренным образом изменить их природу. По-прежнему внутренние этические ценности и традиционная саморегуляция действуют как бы внутри, в оболочке правовых норм. Ученые-компаративисты глубоко исследовали специфику дальневосточной правовой семьи (Китай, Япония, Корея, Монголия, страны Индокитая, Малайзия, Бирма и др.), но не без оснований сделали акцент на анализе правовых систем Китая и Японии. И мы последуем за пояснениями и характеристиками Р. Давида².

Китайское право отличается своим мировоззренческим подходом к праву. Если весь мир является гармонией космоса, земли и человека, то и люди должны следовать естественному порядку. Конфуцианство породило устойчивую веру в соблюдение нравственно-религиозных правил и пренебрежение к праву как "внешнему принуждению". Поиск согласия, компромисс, преодоление собственных ошибок привели к игнорированию права как строгих логических и формальных норм, суды, юридические профессии и школы не ценились. И лишь школа легистов (III в. до н. э.) в период острых междуусобиц проповедовала необходимость подчинения людей закону — и правителей, и подданных. Но ее идеи не укрепились в сознании китайцев и в практике.

Конфуцианство продолжало господствовать, и по-прежнему немногочисленные правовые акты оставались в стране, а в спорных ситуациях руководствовались правомочными правилами. И лишь явное их нарушение давало повод обращаться в суд или к администраторам.

Лишь провозглашение в Китае в 1911 г. республики дало толчок кодификации. Гражданский, Земельный и иные кодексы в 20—30-х гг. готовятся по образцам европейских законов, в большей сте-

¹ См.: Сана М. Ислам и право: проблема взаимоотношения в афганском обществе (теоретико-правовой аспект). Автореф. канд. дисс. СПб, 1995. ² См.: Давид Р. Указ. соч. С. 437—462.

пени системы континентального права. Следующий этап — провозглашение в 1949 г. Китайской Народной Республики, когда отменяются ранее действовавшие законы и создаются новые, по "советской модели". Реорганизуется система судов и других государственных институтов.

С конца 60-х гг. наступает период "культурной революции", когда вновь отбрасывается принцип законности. Партийные директивы, чистки кадров заменяют правовые нормы и правопорядок. С середины 70-х гг. провозглашается и более двух десятилетий проводится курс на правовую регламентацию хозяйственных и иных отношений. Появляется новая Конституция (1982 г.), Законы об организации Всекитайского собрания народных представителей, местных собраний, избирательный закон, Законы о судах, о народной прокуратуре, Уголовный кодекс, положения об адвокатуре и нотариате.

Интенсивно развивается законодательство в сфере экономики. Вступают в действие Законы о хозяйственном договоре, совместных предприятиях, иностранных инвестициях, свободных экономических зонах и другие, дающие простор развитию рыночных отношений в экономике¹. Влияние иностранного права становится несомненным.

И в то же время стратегия особого пути Китая выражается в сохранении многих институтов и норм традиционного социалистического права, особенно в сфере публичного права. Таково правовое обеспечение научно-технического прогресса, социалистической конкуренции, таковы акты о собраниях работников на государственных предприятиях, обновленные акты о местах заключения и др. В стране нет института частного права на землю. В "Законе об управлении землей" (1986 г.), "Законе КНР о сельском хозяйстве" (1993 г.) признается лишь государственная и коллективная собственность на землю, используемую крестьянами. Таковы же нормы "Общих положений гражданского права" (типа ГК). У крестьян есть право пользования и частичного распоряжения землей.

Японское право. И эта разновидность системы права имеет глубокие исторические корни. Обособленное положение и сильное влияние обычаев и традиций, ритуалов длительное время затрудняли воздействие правовых идей и концепций других государств. Лишь отношения с Китаем создавали некоторый "коридор влияния", и в Японии наблюдается тот же вакуум правовых школ и юридических профессий. Идеи права заменялись политико-этическими нормами: послушанием низших слоев — высшим, вассалов — сюзерену, личным предписаниям феодалов и военных. Особую роль играли и играют до сих пор правила внешне-приличного поведения — уступчивость, примирение, доброжелательность, патернализм, исключавшие внешнее давление на японцев. Саморегуляция и самоопределение почитаются очень высоко.

Перелом в правосознании и юридической жизни наступает с конца 60-х гг. прошлого века, когда на смену феодальному устрой-

¹ См.: Китайская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. М, 1984.

ству государства приходит более централизованное устройство. Интенсивные торговые связи и промышленный подъем потребовали привнесения идей и образцов "западного права". Переводятся на японский язык французские и германские кодексы, ощутимо влияние и английского права. К концу XIX в. вступают в действие Гражданский и Торговый кодексы, Конституция, дарованная императором, законы о делении страны на департаменты и коммуны.

После Второй мировой войны японское право испытывает сильнейшее влияние американского права "победителей" и строится во многом по его образцам. Принимается немало новых законов в сфере экономики и социального развития. От европейского права заимствуются идеи публичного и частного права. И тем не менее сфера правового регулирования остается не столь широкой, ибо японцы по-прежнему очень чувствительны к регулятивной силе традиций, норм, исторически предписанных для разных слоев населения. Мировые соглашения часто предпочитают процедурам разбирательства судебных споров.

В юридической науке Японии развиваются разные направления — и социология права демократической и нейтральной ориентации, и марксистские концепции, и консервативные правовые взгляды ученых юридического факультета Токийского университета, и приверженность европейским правовым школам. По мнению японских юристов, до Второй мировой войны право в Японии разделялось на семь отраслей — конституционное, административное, гражданское, торговое, уголовное и гражданско-процессуальное и уголовно-процессуальное. Затем появляются право социального обеспечения, хозяйственное право, выделяются подотрасли медицинского, образовательного права. По традиции правовой семьи континентальное право делится на публичное и частное. Закон, договоры, правительственные указы и иные акты являются основными источниками права¹.

Африканская правовая семья охватывает правовые процессы на громадном континенте. Исторические племена и народности этого континента придерживались таких "вечных" источников регулирования жизни, как приверженность общности людей (рода, племени, семьи, селения) и почитание предков. Уважение и повиновение обычаям, по сути дела, исключало их нарушения во избежание "мести духов". Нерасчлененность — социальная и психологическая — обусловила акцент на обязанностях людей, причем скорее моральных, чем юридических. Субъективные права оставались неизвестными африканскому мышлению. А отсюда неразвитость вплоть до XX в. юридической науки, юридических профессий и учреждений.

Колонизация Африки в XIX в. внесла крупные перемены в жизнь континента. Давление и влияние права колониальных держав становилось доминирующим. Причем в странах франко-испано-португальской юрисдикции действовали постулаты "метрополия — колония" с некоторым признанием местных обычаев. Английское право

¹ Подробнее см.: *Ивано Ц.* Современное право Японии. М., 1981. С. 153—257.

допускало отношения по принципу более мягкого протектората. Обычное право вытеснялось и ограничивалось. Появлялись администраторы и судьи классического типа, получившие образование в западных странах.

Новый этап развития африканского права связан с получением государствами Африки независимости. И здесь примечательны две тенденции. С одной стороны, сохранялись почти без изменений прежние принципы, законы и иные акты, привнесенные из европейских систем. Устойчивость уклада жизни сказывалась и в данной сфере. С другой стороны, интенсивно развивается новое право молодых африканских государств, причем в русле стран социалистической и капиталистической ориентации. В юридических научных исследованиях 60—80-х гг. дуализм правового развития был проанализирован весьма обстоятельно¹, касалось ли это модификаций публичного права (концепция партии — государства и др.) или более однозначного использования институтов частного права.

Современный этап развития африканской правовой семьи по-прежнему характеризуется "правовой многослойностью", но с более отчетливой тенденцией к оригинальным юридическим конструкциям и способам правовой регламентации. Сильнее сказывается и воздействие норм африканских межгосударственных объединений и институтов, а также общих норм международного права.

И все же следует отметить медленное и противоречивое использование идей демократии и рынка ввиду консерватизма сознания и уклада жизни населения. Скрытое или замаскированное навязывание африканским странам "западных моделей", финансирование и поддержка тех или иных режимов и лидеров пока скорее разрушают социальную и естественную среду Африки, мировосприятие, психологию и культуру ее народов. Внешние правовые формы нередко неэффективны из-за наполненности их традиционно-укладным содержанием.

Тем не менее общей тенденцией многих африканских стран является постепенное формирование общетерриториального права. В ходе этого процесса в 50—60-х гг. модифицируются или изменяются акты и целые отрасли, принимаются постановления, воспроизводящие нормы "общего права" и "права справедливости" Англии. Нередки случаи применения актов других стран. Так, в Восточной Африке ранее действовавший индийский Уголовный кодекс был заменен У К английской модели. Такова же судьба Закона 1959 г. о применении в Западном регионе Нигерии права Англии. С усилением роли конституционного права как фундамента государственной независимости нормы обычного, колониального и английского права преобразуются в нормы общетерриториального права. Его источники еще не сложились².

Индийское право отличается глубочайшими религиозно-нравственными истоками. Индуизм признает первенствующую роль за-

См., например: Право в странах социалистической ориентации. М., 1979. ² См.: Денисов В. Н. Системы права развивающихся стран. Киев, 1978. С. 122—256.

поведей и нравучений для разных "каст" — слоев общества. Духовные книги служили важнейшими путеводителями людей и способствовали внедрению в их сознание и поведение представлений о справедливости, совести. Обычаи и решения каст, подкаст, общин служили разрешению споров. Послушание человека как части целого формировалось "изнутри", вследствие чего правовые нормы, судебные споры и прецеденты долгое время не играли заметной роли.

Английская колонизация Индии в XVI и XVIII вв. привела к сильному влиянию доктрины общего права. Но оно смягчалось признанием норм индусского права. И после провозглашения независимости Индии в 1947 г. страна стала развивать свою правовую систему. Конституция Индии, законы о браке и др. не только отменили многие нормы индусского права, но и дали толчок его обновлению и унификации. Правда, наличие ряда религий и устойчивых территориальных традиций, острые конфликты сдерживают данный процесс. И все же законодательная регламентация по линии штатов с их спецификой и федерации набирает силу.

Для публичного права характерна "многослойность", когда собственно конституционные нормы (с момента принятия Конституции 1950 г.) переплетаются с последующими конституционными поправками (их было 500, включая 12 приложений к Конституции), с решениями Верховного суда, принятыми в порядке конституционного контроля, с законами, имеющими конституционный характер, с обычаями. Федерация, построенная по территориально-языковому принципу, развивается в пестром нравственно-правовом аспекте.

5. Система североевропейского права

Выделение данной правовой семьи вполне объяснимо, хотя оно встречается довольно редко в литературе по компаративистике¹, чаще всего как скандинавское право. Но так ли это? Основанием для выделения североевропейского права в широком смысле служит, несомненно, общая историческая судьба стран Северной Европы: Швеции, Дании, Норвегии, Финляндии, Исландии и, конечно, стран Балтии. Своеобразие географического положения, сходство уклада жизни, теснейшие экономические, культурные и политические связи между северными государствами Европы способствовали формированию общего юридического мышления и правовой культуры. Влияние университетов было общепризнанным.

Разумеется, нельзя полностью исключать и даже недооценивать известное воздействие системы общего права и системы континентального права. Оно было неодинаковым на протяжении исто-

¹ Подробнее см.: разд. IV "Северная правовая семья"; Цвайгерт К., Кетц Х. Указ. соч. С. 413—426; Общая теория права. М., 1995. С. 348—349; Правовые системы современности. М., 1993. С. 188—197, 230—239.

рии и по-разному проявлялось применительно к отдельным отраслям права, и прежде всего к гражданскому праву. В современный период такое влияние становится еще более заметным, особенно в связи с нахождением североевропейских стран под орбитой надгосударственного права Европейского союза и Совета Европы.

И все же специфика североевропейской правовой семьи очевидна. Свообразны пути формирования правовых семей, когда действовавшие на территории этих стран нормы старогерманского права с XII в. включаются в земельные и городские акты. А роль последних была весьма ощутимой. И лишь позднее в Швеции формируется единое земельное право.

Следующий этап связан с развернувшейся в XVII—XVIII вв. большой работой по подготовке универсальных кодексов. Это были довольно оригинальные сводные акты. Датский Кодекс короля Христиана 1683 г. (действовал и в Норвегии с 1687 г.) состоял из шести книг — о судопроизводстве, о светских сословиях, торговле и семейном праве, о морском праве, о вещном и наследственном праве, об уголовном праве. Шведский Кодекс 1734 г. включал девять разделов, посвященных нормам гражданского, земельного, договорного, обязательственного, семейного и наследственного права.

Устойчивость государственного строя выразилась в сумме разрозненных правовых актов конституционного содержания, которые обеспечивали историческую преемственность власти. В Швеции в 1810 г. был принят Королем Акт о престолонаследии и только в 1974 г. Акт о "Форме правления". В Финляндии Акт "Форма правления Финляндии" принят в 1919 г. после обретения ею независимости.

В то же время наиболее яркой чертой североевропейского права является его унифицированность. Благоприятной почвой для этого было то, что Финляндия как часть шведского Королевства в течение пяти веков существовала под эгидой шведского права, и даже ее нахождение как Великого княжества в составе Российской империи не изменило данной закономерности правового развития. И гегемония Дании привела к тому, что находившиеся почти четыре столетия под ее властью Норвегия и Исландия жили с применением датского права.

Общий курс на унификацию права был определен в 70-х гг. XIX в., и в 1880 г. на территории трех стран вступил в силу единый Кодекс о векселе. В 90-х гг. — приняты единые законы о торговых знаках, торговом реестре, фирме и ведении торговых дел по доверенности, о ценах. В конце XIX в. завершилась унификация морского права.

И в XX в. интенсивно шел процесс унификации преимущественно в сфере частного права, общая концепция которого оказывала очевидное влияние. Таковы Единый Закон о купле-продаже движимого имущества, закон о договорах и других сделках в области вещного права в течение 1905—1929 гг. вступают в действие на территории северных стран. В 70-х гг. отдельные нормы закона о купле-продаже вступают в действие в Швеции и Дании. Появля

ются единые законы о торговых посредниках, о платежах в рассрочку и др.

Законодательные акты этих стран не имеют, как правило, общих частей и посвящены конкретно-регулирующим нормам. Хотя их сходство с законами стран континентальной Европы становится все более очевидным. Сказываются интенсивность межгосударственного сотрудничества и обмена правовой информацией, а также совместные теоретические разработки в области права. Концепция защиты прав потребителей, разработанная в Швеции, получает широкое распространение.

Общность правовых систем Скандинавских стран можно пояснить на примере книги И. Чоруса, П. Червера, Е. Хондинса и А. Коссноска "Введение в датское право", предназначенной для иностранных юристов. Часть I посвящена правовой системе — истории, источникам, юридическим организациям, юридическому образованию и профессии юриста; часть II — отраслям и институтам частного права: семейному, обязательственному, коммерческому, воздушному, международному частному праву, праву собственности, страхованию, юридическим лицам; часть III — публичному праву: конституционному, административному, уголовно-судебному, налоговому, экономическому (инструменты планирования и т. п.); часть IV — трудовому праву; часть V — юридической философии*.

Для иллюстрации дадим примерный перечень законов Швеции, который позволит получить представление о ее правовой системе. А она типична для всей правовой семьи.

В конституционном праве назовем отдельные документы: Форма правления (1979 г.), Акт о престолонаследии (1810 г.), Акт о свободе печати (1974 г.), Акт о риксдаге (1974 г.). Кроме того, действуют Закон о флаге (1982 г.), Закон о гербе (1982 г.), Закон о региональной политике (1985 г.), Закон о религии (1951 г.).

В сфере экологии действуют Законы о сохранении природы (1964 г.), об охране окружающей среды (1969 г.), о химических продуктах (1985 г.), о сохранении леса (1979 г.), о воде (1983 г.), о природных ресурсах (1986 г.).

В сфере экономики действуют Закон о строительстве (1986 г.), Закон о планировании (1986 г.), Закон о торговле потребительскими товарами (1973 г.), Закон о недобросовестных условиях договоров, Закон о потребительском кредите, Закон о безопасности продуктов, Закон о конкуренции (1983 г.).

Трудовые отношения регулируются следующими законами: о коллективном договоре (1928 г.), о трудовом суде (1928 г.), об обеспечении занятости (1974 г.), о статусе цеховых старост (1974 г.), об охране труда (1978 г.), о равенстве мужчин и женщин в труде (1980 г.), о совместных решениях в трудовых отношениях (1977 г.), о соучастии трудящихся.

В социальной сфере выделим группу законов о социальном обеспечении: о социальном страховании (1982 г.), о страховании (1962 г.),

¹ См.: *Choris Y. M. Y., Cherkver D. H. M., Handins E. H. and Koessnosk A. K. Introduction of Dutch Law.* Boston, 1993.

о народных (основных) пенсиях (1913 г.), о всеобщих дополнительных пенсиях (1913 г., новый — 1935 г.), о всеобщем страховании.

Есть Законы о высшем образовании (1977 г.), Закон об организации коммунальными властями специальной формы образования взрослых — основной или базисной (grundvux) (1977 г.), Закон об оценке использования сдаваемых внаем квартир (1968 г.), а также Закон об образовании¹.

Думается, и государства Балтии все активнее втягиваются в орбиту влияния североевропейской правовой семьи. Нарастают интеграционные процессы в сфере политики и экономики. Появляются общие межгосударственные структуры. Правовая помощь северных стран становится все более заметной, и это, несомненно, отразится на законодательстве. Пока же оно традиционно-континентальное. Так, в Литве в 1990 г. принят Закон о малых предприятиях, в 1992 г. — постановление Правительства об увеличении уставного капитала государственных акционерных предприятий за счет собственных средств, в 1994 г. — Закон об акционерных обществах, Закон о государственных предприятиях и предприятиях самоуправления.

6. Латиноамериканская правовая семья

Данная правовая семья приобрела черты устойчивой общности примерно в пределах последнего столетия. Существовавшие ранее обычаи и традиции древних народов, населявших материк, постепенно видоизменялись и ограничивались сильным правовым влиянием колонизаторов. Испанское правовое воздействие в особенности, равно как внешняя роль институтов и норм континентального права, нашло выражение в кодификации по образцу французского Гражданского кодекса. Приобретение в начале XX в. независимости Мексикой и другими странами влило в их правовые системы идеи суверенитета, регулирования социальных прав трудящихся.

Последнее полстолетие знаменуется для этих государств интенсивным развитием законодательства. Но векторы влияния меняются. В сфере публичного и особенно конституционного права более ощутимо влияние принципов американского права, в сфере частного — континентального права.

Усиливается надгосударственное региональное и одновременно взаимное правовое влияние стран Латинской Америки. Бразилия стремится к интеграции с народами региона с целью образования Латиноамериканского содружества наций.

Примечательно отражение сильных функций государства в экономической и иных сферах, стремление ограничить капиталистические монополии (Конституция Мексики 1917 г.). Государство характеризуется как гарант социальной справедливости.

Еще более явственно эта тенденция отражена в Конституции Бразилии 1988 г., в которой выделены разделы об экономическом и

См.: Волков А. М. Швеция: социально-экономическая модель. М., 1991.

финансовом строе, в частности нормы о вмешательстве государства в экономическую сферу только в случаях "национальной безопасности или публичного интереса". Есть разделы о социальном порядке и охране окружающей природной среды, об основах градостроительной политики.

И все же в корнях латиноамериканского права видны исконные народные взгляды и обычаи, которые дают свой "подсвет" правовым процессам. Например, сами аргентинцы признают, что находят свое подобие скорее в гаучо, чем в военном, и этим отличаются от североамериканцев и многих европейцев. Для аргентинцев государство абстракция, оно безлично, и они чувствуют себя индивидуумами, а не гражданами, несущими обязанности. Нередко похищение общественного даже не кажется преступлением, ибо оно ничье (Хорхе Луис Борхес).

Как видно, переплетение правовых взглядов и норм в латиноамериканском праве весьма причудливо, и это затрудняет его "одномерный" прогноз.

7. "Кочующие" правовые семьи

Стремительное и масштабное правовое развитие в современном мире приводит к появлению еще одной правовой семьи — "кочующей". Ее появление и устойчивое существование объясняется все более тесным взаимовлиянием всех вышеназванных правовых семей, с одной стороны, переплетением звеньев правовых семей и элементов других правовых образований. Нити правовых связей и воздействий становятся все более разветвленными, тонкими и подчас даже невидимыми. Их обнаружение требует немалых усилий, но и без них невозможно понять, как совмещаются на территории одного или ряда государств все "правовые силы", действуют те или иные правовые образования.

Примечательно, что происходящее ускоренное и масштабное передвижение людей, национальных групп по территориям многих государств (учащиеся, рабочие, эмигранты, беженцы, переселенцы и др.) сопровождается привнесением в национальную правовую систему государств, где они проживают, новых моментов. Их связи с традиционной национальной правовой культурой не обрываются, а сохраняются.

Естественно, что носителями и представителями "кочующих правовых семей" являются люди, которые попадают как в орбиту правовой системы соответствующего государства, так и своей более обширной правовой семьи — континентальной, мусульманской и т. п.

Примеры типологии правомерного и неправомерного поведения, когда внешнее следование государственным институтам и нормам не столько сопровождается, сколько иногда ослабляется своего рода социально-психологическим противостоянием национальных групп, дают нам Канада с франкоязычным Квебеком, фламандские

и валлонские регионы — общины в Бельгии, Калмыкия и Татарстан в России, области Таджикистана. Внешнепризнанные конституционные и иные концепции, правовые взгляды, юридические акты, судебные процедуры оказываются как бы опустошенными изнутри.

Носители "кочующих правовых семей" отличаются от коренных жителей, граждан страны проживания:

- а) сильным влиянием соответствующей коренной правовой семьи и национальной культуры;
- б) своеобразным правопониманием, "образами права" и толкованием закона;
- в) структурой и уровнем правового воспитания и правовой культуры;
- г) специфическим выбором правовых приоритетов.

Сказанное относится не только к гражданам других национальностей, сохраняющих устойчивую правовую связь со своей "юридической родиной". Формирование и устойчивое существование во многих странах землячеств, национальных автономных районов, национально-культурной автономии свидетельствует об "островках" другой правовой культуры, которые могут мирно уживаться с государством их проживания. Но случаются и конфликты.

Поток беженцев и мигрантов в разных регионах мира придает еще большую остроту данной проблеме.

Есть, конечно, и "макро-кочующие семьи", которые даже поглощают или преобразуют национально-правовую систему, оставляя в ней традиционные "островки". Так, профранцузская правовая система Сенегала не изменила норм брачного права, в частности многоженство присуще стране издавна.

Как видно, "юридические чужестранцы" становятся заметными фигурами на территории многих государств, поскольку национальная однородность их населения становится все более относительной. Речь идет скорее всего о неформальном правовом влиянии, которое через его носителей оказывают другие правовые семьи. Нельзя его не учитывать как в процессе правотворчества, так и особенно в процессе правоприменения.

Глава VI. Правовые системы в федеративных и межгосударственных объединениях

Еще один "круг" сравнительного правоведения — сопоставление правовых систем в государственных и межгосударственных объединениях. Выделение его объясняется общими и специфическими моментами правового развития не только в федеративных государствах, но и в различных объединениях государств. Здесь существует сложный правовой комплекс, включающий несколько слоев:

- а) законодательство собственно федерации;
- б) право институтов межгосударственных объединений, сочетающее в себе акты и нормы разной юридической силы (обязывающие, рекомендательные, ориентирующие и др.);
- в) национальное законодательство государств — участников объединений или законодательство субъектов федерации;
- г) договорный массив, охватывающий двусторонние и многосторонние договорные отношения государств или субъектов федерации;
- д) общие международно-правовые принципы и нормы;
- е) особые средства согласования и сближения внутригосударственных правовых образований (подробно они рассмотрены в гл. IV). Сопоставляемые правовые системы имеют, как видно, более сложную структуру. Для пояснения мы даем их анализ на примере СНГ, ЕС и Совета Европы.

1. Сравнительно-правовой анализ в федерациях и объединениях конфедеративного типа

Обращаясь еще к одной разновидности государственных объединений, выделим прежде всего их специфические черты. Речь идет о межгосударственных объединениях особого рода, представляющих собой сложноорганизованное государство. Федеративные государства как результат межгосударственных объединений обладают новым качеством, поскольку являются единым государством с присущими ему элементами организации федеральной власти и ее институтов, территорией, гражданами и т. д. Устройство правовой системы также подчинено целям и принципам федеративного государства.

Правовая система выступает как целостный нормативно-правовой массив, развивающийся на основе общих принципов. При всей специфичности разных федераций к таким принципам можно отнести, во-первых, двухуровневое построение — когда выделяется "правовое поле" как собственно федерации, так и собственно ее субъектов (республик, штатов, земель и т. п.), во-вторых, обеспечение необходимого единства двух подсистем общефедеральной правовой системы, в-третьих, использование механизмов и процедур предотвращения и устранения юридических коллизий и согласования правовых актов и действий по линии федерации и ее субъектов.

Отсюда объектами сравнительно-правового анализа являются сравнение федерального законодательства и законодательства субъектов федерации, соответствующих актов ("вертикальное сравнение") и сопоставление нормативно-правовых массивов субъектов

федерации ("горизонтальное сравнение"). В общих случаях целью сравнительно-правового изучения является нахождение той меры "общего" и "особенного", которая обеспечивает правовое единство и правовое многообразие в рамках общефедеральной правовой системы, целостность и непротиворечивость ее развития. Критерии анализа и оценки правовых актов и действий определяются общими целями и конституционными принципами в федеративном государстве. Устойчивость конституции и ее институтов, гармоничное экономическое и социальное развитие федерации служат свидетельством правильной ориентации обеих подсистем ее общей правовой системы,

Рассмотрим подробнее эти проблемы на примере Российской Федерации* и ряда зарубежных федераций².

В Союзе ССР как федеративном государстве внутрифедеральное сравнительно-правовое изучение преследовало ограниченные цели. Речь шла скорее всего о выявлении различий в конституциях и законодательстве союзных и автономных республик и их возможном устранении. Унитаристские правовые начала, содержащиеся в Конституции и законах Федерации, служили критерием для оценки степени допустимых правовых различий в республиках. Исследований этих вопросов было немного, среди них можно выделить и книги, посвященные анализу основ законодательства соответствующих актов республик³. В них раскрыты общие и специфические моменты, характерные для унифицированной правовой системы Союза ССР, но их нельзя считать лишь достоянием истории. Ряд юридических конструкций, в частности соотношение основ законодательства и кодексов, законов республик сохраняет известный смысл и для современного российского федерализма.

Происходящее в последние годы становление Российской Федерации как суверенного государства сопровождается формированием новой правовой системы, присущей истинной природе конституционно-договорной федерации.

Формирующаяся и стремительно развивающаяся правовая система Российской Федерации характеризуется следующими конституционными признаками:

- а) закреплено двухуровневое построение правовой системы России и ее единство (ст. 1, 4, 5 Конституции);
- б) урегулированы сферы исключительной и совместной компетенции Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72 Конституции);
- в) установлены приоритеты законодательства Федерации и ее субъектов (ч. 5, 6 ст. 76 Конституции);
- г) гарантирована самостоятельность субъектов Российской Федерации в сфере законодательства (ч. 2 ст. 5, ч. 4 ст. 76 Конституции);
- д) допускается договорно-правовое регулирование внутривнутрифедеральных отношений (ч. 3 ст. 11, ч. 2, 3 ст. 78 Конституции);

¹ См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995; Лысенко В., Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995.

² См.: Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами в зарубежных странах. М., 1995.

³ См. например: Становление основ общесоюзного законодательства. М., 1972; Проблемы сравнительного исследования законодательства союзных республик Ташкент, 1974.

⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. М., 1994.

е) введена общая процедура разрешения юридических споров, коллизий путем отнесения к ведению Федерации федерального коллизионного права (п. "п" ст. 71 Конституции).

Поясним содержание федерального коллизионного права⁴. Речь идет прежде всего о признании федеральных органов государственной власти субъектами, принимающими решения в коллизионных ситуациях.

Устанавливается конституционная презумпция приоритета федерального закона либо нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по основаниям ч. 5, 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации.

Допускается временное правовое регулирование субъектами Российской Федерации вопросов совместного ведения до принятия соответствующего федерального акта.

Может быть установлено правило "перехода компетенции", когда в федеральном законе определяется срок издания субъектами Российской Федерации конкретизирующих законов. В случае нарушений этого срока полномочия субъекта, в том числе по изданию конкретизирующих законов, переходят от субъекта Российской Федерации к федеральным органам, которые осуществляют регулирование до принятия субъектом Российской Федерации конкретизирующего закона, после чего федеральный закон утрачивает силу.

В федеральном законе может быть признана возможность применения законов одного субъекта Российской Федерации на территории другого субъекта Российской Федерации согласно установленным правилам.

Согласование правовых процессов в рамках общей правовой системы достигается благодаря ряду строгих правил. Во-первых, органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов обязаны действовать строго в пределах их компетенции, установленной Конституцией Российской Федерации, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, законами. Запрещается игнорировать общегосударственные интересы Российской Федерации и интересы ее субъектов, признаваемые законодательством, и нарушать компетенцию органов государственной власти, которые призваны выражать эти интересы.

Во-вторых, органы государственной власти Российской Федерации обязаны направлять законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации проекты федеральных законодательных актов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Органы представительной власти субъектов Российской Федерации рассматривают проекты федеральных законодательных актов и дают по ним заключения, которые учитываются при доработке и обсуждении законопроектов в Федеральном Собрании.

Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти вправе согласовывать проекты важнейших правовых актов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут согласовывать проекты законодательных и иных право-

вых актов с соответствующими федеральными органами государственной власти.

В ходе согласования проектов законодательных и иных правовых актов преодолеваются разногласия и обеспечивается общий подход к их содержанию. При наличии неустранимых разногласий к проекту правового акта прилагается их мотивированный перечень, который подлежит обсуждению в процессе рассмотрения и принятия соответствующего правового акта.

Органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов обязаны согласовывать свои действия в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации и положениями конституций и уставов ее субъектов.

Согласованные действия органов государственной власти означают информирование, получение согласия, отсутствие возражений, совместные программы и мероприятия.

Процедуры урегулирования разногласий и споров между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов устанавливаются в специальном законе, в иных законах, а также в договорах (соглашениях). В законах Российской Федерации и ее субъектов о статусе органов государственной власти определяются упомянутые процедуры рассмотрения разногласий, выработки общей позиции по спорным вопросам и принятия согласованных решений.

Поясним более подробно некоторые аспекты соотношения актов Федерации и ее субъектов. Используем для этого "Аналитический обзор Конституций республик, входящих в состав Российской Федерации", подготовленный Институтом законодательства и сравнительного правоведения в ноябре 1994 г.

Свой статус в Российской Федерации республики определяют по-разному. В Конституциях республик Саха (Якутия), Башкортостан, Коми, Бурятия, Ингушетия, Калмыкия указывается, что они являются субъектами Российской Федерации. Вместе с тем в Конституции Республики Башкортостан в противоречие с Конституцией Российской Федерации указывается, что "отношения Республики Башкортостан с Российской Федерацией являются договорными" (ст. 70). В ряде республик конституционное определение их статуса в составе Российской Федерации еще более расходится с положениями Конституции Российской Федерации. Так, в ст. 50 Конституции Республики Татарстан указывается, что она "самостоятельно определяет свой государственно-правовой статус, решает вопросы политического, экономического, социально-культурного строительства". Из ст. 61 Конституции Республики Татарстан следует, что республика рассматривает себя как "суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией — Россией на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения".

В Конституциях республик Татарстан (п. 3 ст. 89), Саха (Якутия) (ст. 69), Башкортостан (п. 3 ст. 88), Тыва (п. 1 ст. 93), Ингушетия (п. 3 ст. 54) при определении вопросов ведения законодательного органа либо Президента указывается на право республики опреде

лять и осуществлять внешнюю и внутреннюю политику республики. Между тем, согласно п. "е" и "к" ст. 71 Конституции Российской Федерации, "установление основ федеральной политики... в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации" внешняя политика и международные отношения Российской Федерации отнесены к ведению Российской Федерации.

К числу положений конституций республик, искажающих принципы федеративного устройства России, относится положение Конституции Республики Тыва, устанавливающее право этой Республики объявлять военное положение.

Государственная власть республик строится на основе принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей. В структуре высших законодательных и исполнительных органов наблюдается значительное разнообразие.

Высшим представительным, законодательным и контрольным органом Республики Саха (Якутия) является Государственное Собрание (Ил Трүмээн) — парламент Республики. Оно состоит из двух палат (Палаты Республики и Палаты Представителей) и избирается сроком на 5 лет. Порядок деятельности Государственного Собрания и его палат устанавливается конституционным законом Республики Саха (Якутия) и регламентами.

Правительство Республики Саха (Якутия) является исполнительным и распорядительным органом государственной власти Республики. Председатель Правительства Республики Саха (Якутия) руководит и организует работу Правительства. Палата Республики может выразить недоверие Правительству, что приводит к отставке последнего.

В Республике Коми высшим представительным и законодательным органом власти является Государственный Совет, состоящий из 50 депутатов и избираемый сроком на 4 года. Высшими органами исполнительной власти в Республике Коми являются Глава Республики Коми и возглавляемое им Правительство. Глава Республики Коми является главой государства и возглавляет Правительство, избирается сроком на 4 года и не более двух сроков подряд. Полномочия Главы Республики не могут быть использованы для изменения государственного устройства Республики, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти (ст. 86). Глава Республики Коми обладает правом отлагательного вето в отношении принятых законов.

Статус Правительства Республики Коми в Конституции подробно не определяется.

В Конституции Российской Федерации установлены положения о том, что в Российской Федерации местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий, его органы не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Введение этого положения привело к возникновению противоречия норм Конституции Республики Татарстан Конституции Российской Федерации, так как в Конституции Республики Татарстан местные Советы народных депутатов характеризуются одновременно и как основные

звенья местного самоуправления, и как представительные органы государственной власти (ст. 2 гл. 13).

В Республике Саха (Якутия) выделяются два вида местной власти: местное государственное управление и местное самоуправление (ст. 108). Система местного государственного управления действует в районах и городах республиканского подчинения. Представительные органы местной власти и местной администрации в этих территориальных единицах являются органами местного государственного управления. В иных территориальных единицах осуществляется местное самоуправление и действуют органы местного самоуправления (выборные и иные) (ст. 110).

И в экономической сфере приходится иметь дело не только с федеральными законами. В потоке правотворчества все более стремительно развивается законодательство субъектов Федерации.

В совместной компетенции органов Федерации и ее субъектов — десять отраслей законодательства. Из них к экономической сфере относятся вопросы административного, трудового, земельного, жилищного законодательства, законодательства о недрах, лесах, водах;

установление общих принципов налогообложения и сборов (ст. 72 Конституции). Вопрос в том, как вычленишь объекты законодательного регулирования субъектов Федерации, как определить их там, где республики, области самостоятельны.

Законы, регулирующие режим собственности, были приняты в республиках, в Карелии такой Закон принят 30 марта 1991 г., в Якутии — 2 марта 1991 г. Сходные ранее с союзным, а потом с федеральным законом, они отличаются либо признанием собственности республик на объекты федеральной собственности, либо договорным разграничением государственной собственности, часть которой передается центру. В Конституции Республики Тыва к национальному достоянию республики отнесены земля, недра, воды, леса и все виды собственности, находящиеся на ее территории. Во всех случаях отступления от Конституции России налицо.

В ряде республик приняты законы о приватизации государственных и муниципальных предприятий, жилищного фонда, где многие нормы воспроизводят соответствующие статьи федеральных законов. Там же, где есть особенности, они носят скорее процедурный характер, реальной специфики немного. Хотя, в частности, в отношении муниципальных предприятий в зонах республик могло бы содержаться больше конкретных решений.

Особняком выглядит Кодекс торгового оборота Республики Калмыкия, который воспроизвел многие положения известной Международной конвенции о договорах купли-продажи. К тому же предмет его регулирования — федеральный.

Области и другие субъекты переходят к регулированию собственности на своей территории. В Ярославской области принят Закон о государственной собственности области. В уставах некоторых областей регулируются вопросы областной собственности — ее состав, порядок владения, пользования и распоряжения, учет и составление реестра, полномочий законодательных и исполнительных органов.

Субъекты Федерации вправе регулировать бюджетные вопросы, и прежде всего утверждение бюджета в соответствии с законодательными основами бюджетного устройства Федерации. В Республике Карелия в 1991 г. принимается Закон о государственной бюджетной системе АССР в 1991 г., в 1992 г. — Закон "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Республике Карелия". Ежегодные законы о бюджете дополняются и в других республиках законами о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, например, в Республике Саха (Якутия). В них содержатся совпадающие с аналогичным федеральным законом нормативные понятия бюджета, бюджетной системы, бюджетного процесса и т. д. В Законе Республики Саха (Якутия) есть статья о порядке изменений в налоговом законодательстве, статьи о чрезвычайном бюджете. Но ни в одном законе не регламентирована процедура составления, утверждения и исполнения местных бюджетов. Между тем именно здесь компетенция республики особенно широка.

Новым для краев, областей является более широкое регулирование вопросов своей бюджетной деятельности. Опыт здесь пока невелик. Так, Государственная Дума Ярославской области приняла Закон "Об областном бюджете на II полугодие 1994 г.", в котором утверждены ставки налога на прибыль, зачисляемого в бюджет области, ставка налога на имущество предприятий, нормативы отчислений в областной бюджет и бюджеты городов и районов, дотации в 1995 г.

Законодательное собрание Тверской области утвердило "Временное положение о бюджетном устройстве и бюджетном процессе". Но оно в основном совпадает с упомянутыми законами республик по содержанию и, к сожалению, столь же скупо регулирует порядок подготовки и принятия местных бюджетов.

Особое внимание субъекты Федерации уделяют налоговому законодательству. Закон Республики Саха (Якутия) "О налоговой, ценовой и бюджетной системе на 1993 г." признал действие федеральных налоговых законов. Причем в **них** были внесены дополнения (!) — в ст. 7 Закона "О налоге на прибыль предприятий и организаций" введен налог на сверхприбыль предприятий, налог на валютные доходы предприятий. Здесь явно преувеличен объем компетенции республики.

К совместному ведению Федерации и субъектов отнесено установление общих принципов налогообложения и сборов. В краях, областях первыми законами стали законы и иные акты о налогах. В Пермской области — Закон о снижении налогов на прибыль и на имущество, в Санкт-Петербурге введены новые местные налоги, в Москве изменены ставки налогов, иногда вопреки федеральному закону. Законодательное собрание Тверской области в мае 1994 г. приняло постановление "Об установлении налоговых ставок и предоставлении налоговых льгот", в июне утверждено "Положение о порядке предоставления налоговых льгот в Тверской области в доле средств, зачисляемых в областной бюджет".

Готовятся законы о местных налогах, которые не должны быть произвольными. В Санкт-Петербурге действуют утвержденные мэ-

ром Положения о налоге на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, о целевом сборе на содержание правоохранительных органов, о транспортном налоге. Но это — компетенция законодательного органа.

В ряде республик (Башкортостан, Саха и др.) приняты законы о банках и банковской деятельности, хотя подобные акты относятся к компетенции Федерации.

Субъекты Федерации обладают широкой компетенцией в сфере земельных отношений и природопользования. В Воронежской области принят Закон о регулировании земельных отношений. Речь идет об определении состава земель, принципов и порядка землепользования, предоставления и изъятия земельных участков, наделения ими хозяйствующих субъектов для реализации федеральных и локальных программ, об установлении ставок земельного налога, арендной платы. Земельные кодексы республик придется корректировать с учетом нового Земельного кодекса России. А в краях, областях возможны законы о порядке землепользования.

Региональное экономическое правотворчество развивается и по другим направлениям. Это Законы о дорожном фонде, о занятости населения, об индексации денежных доходов и сбережений граждан, о недрах, о лесах, о крестьянском (фермерском) хозяйстве, об охране труда, о внешнеэкономической деятельности, Земельный кодекс. И здесь обнаруживается либо превышение объема законодательных полномочий субъектов Федерации, либо дублирование положений федеральных законов и нарастание правовой инфляции.

Законодательство американских штатов отличается большим разнообразием, что объясняется историей их существования и объединения как самостоятельных образований. Весьма специфичны конституции штатов. Так, Конституция штата Массачусетс (1780 г.) закрепляет декларацию прав жителей, форму правления и законодательную власть — генеральное собрание, исполнительную власть, включая совет при губернаторе, судебную власть. Выделена глава об университете в Кембридже и поощрении наук. Позже внесен ряд поправок, и в издании Конституции 1989 г. ее текст заметно изменен.

Конституция штата Иллинойс (1970 г.) начинается с билля о правах, затем дается характеристика властей штата, муниципалитетов, территориальных единиц местного самоуправления. Выделена ст. VIII "Финансы", ст. IX "Налоги", ст. X "Образование", ст. XI "Окружающая среда". Конституция штата Вирджиния действует с 1830 г., изменялась в 1851, 1870, 1902 гг. В нынешнем виде одобрена народным голосованием в 1971 г. Ее разделы — билль о правах граждан, выборы должностного лица, разделение властей, местное самоуправление, образование, корпорации, налоги и финансы, консервация (природных исторических мест) — изменены.

Компетенция штатов в сфере законодательства очень широка. Уже в 1848 г. в штате Нью-Йорк были приняты Кодексы гражданского и уголовного судопроизводства, в 1872 г. — гражданский кодекс штата Калифорния, позже в ряде штатов принимаются уго

ловные кодексы. В XX в. еще быстрее развивается экономическое и социальное законодательство, но его противоречивость создавала немало трудностей. Уже более столетия действует национальная конференция уполномоченных по унификации законов штатов. Возникает потребность в модельных законах, призванных формировать единообразные законы штатов.

Штаты по своему усмотрению определяют время их одобрения и нормативный объем, приемлемый для них.

В 1952 г. опубликован единообразный Торговый кодекс, в 1962 г. — Примерный уголовный кодекс. В 1980 г. принят модельный Закон о предпринимательских корпорациях. В нем есть глава об общих положениях (требования и документы, сборы) об учреждении, целях и полномочиях корпораций, офисе, акционерах, директорах и должностных лицах, о стандартах их поведения.

Как видно, в США сохранение разделения "правовых полей" Федерации и штатов дополняется модельным законодательством, которое способствует большему единообразию законов в штатах.

Правовая система США построена на основе сочетания принципа юридической субординации, с одной стороны, с юридической самостоятельностью — с другой. Конституция установила: а) круг законодательной компетенции Конгресса; б) запрет для штатов на заключение договоров, вступление в союзы, на право заниматься денежным обращением, принимать законы, имеющие обратную силу или нарушающие обязательства по договорам, и т. п.; в) равное отношение в каждом из штатов к официальным актам и документам любого другого штата, причем Конгресс вправе путем принятия законов общего применения определять способ подтверждения указанных актов и документов; г) возможность единообразных законов и правил; д) способы регулирования отношений между штатами.

Федеральное законодательство развивается в общих конституционных рамках, но с очевидным их превышением. Многообразие законов служит тому объяснением¹. Акты Конгресса публикуются в серии "Паблик Ло" и в конце года сводятся воедино и публикуются в хронологическом порядке их принятия в Полном собрании Законов США. Свод законов содержит законодательные нормы, объединяемые по предметам их регулирования. Свод состоит из 50 титулов, подразделяемых на части, главы и параграфы.

В Федеративной Республике Германия правовая система построена на основе четкого распределения компетенции между Федерацией и землями. Приоритет федерального права над правом земель и строгие требования "юридической субординации" сочетаются с обеспечением за землей государственных полномочий и задач, выполняемых ею при отсутствии в Конституции иного регулирования (ст. 30, 31). Статья 37 Конституции ФРГ предусматривает федеральное принуждение, если земля не выполняет возложенных на нее Конституцией и федеральными законами своих федеральных обязанностей (дача обязательных указаний и др.).

¹ См.: Соединенные штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993.

В Конституции ФРГ разграничение законодательной компетенции Федерации и земель проводится путем установления исключительной и конкурирующей законодательной компетенции Федерации.

В сфере исключительной законодательной компетенции Федерации земли обладают полномочиями на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку они прямо уполномочены на это федеральным законом.

В сфере конкурирующей законодательной компетенции земли обладают полномочием на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку Федерация не пользуется своими законодательными правами.

В этой сфере Федерация имеет право законодательства, если существует необходимость в федеральном законодательном регулировании, поскольку вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных земель; регулирование вопроса законодательством земли могло бы нарушить интересы другой земли или страны в целом. Этого требует соблюдение правового или экономического единства.

Федерация обладает исключительной законодательной компетенцией по следующим вопросам:

- иностранные дела, а также оборона, включая защиту гражданского населения;
- гражданство в Федерации;
- свобода передвижения, паспортный режим, иммиграция и эмиграция;
- валюта, денежное обращение и чеканка монеты, режим мер и весов;
- таможенное и торговое единство территории, договоры о торговле и судоходстве, свобода товарного обращения, оборот товаров и платежей с границей, включая таможенную и пограничную охрану;
- федеральные железные дороги и воздушное сообщение;
- почта, телесвязь;
- правовое положение лиц, находящихся на службе Федерации и непосредственно федеральных корпораций публичного права;
- правовая охрана промышленной собственности, авторское право и право издания;
- сотрудничество Федерации и земель в области уголовной полиции, для охраны основ свободного демократического строя, существования и безопасности Федерации или земли, для защиты от внешних угроз, международная борьба с преступностью, статистика для целей Федерации.

Конкурирующая законодательная компетенция распространяется на следующие области:

- гражданское право, уголовное право и исполнение приговоров, судоустройство, судопроизводство, адвокатуру, нотариат и юридическую консультацию;
- акты гражданского состояния;
- право союзов и собраний;

151

право иностранцев на пребывание и поселение;
 законодательство об оружии и взрывчатых веществах;
 охрану немецкого культурного достояния от вывоза за границу;
 вопросы беженцев и изгнанников;
 публичное социальное обеспечение;
 гражданство в землях;

военные убытки и их возмещение; хозяйственное право (горное дело, промышленность, энергетическое хозяйство, ремесла, кустарная промышленность, торговля, банковское и биржевое дело, частное страхование);

производство и использование ядерной энергии в мирных целях, сооружение и эксплуатацию установок, предназначенных для этих целей, защиту от опасностей, возникающих при высвобождении ядерной энергии или вследствие ионизирующего излучения, и устранение радиоактивных материалов;

регулирование субсидий на образование и содействие научным исследованиям и т. д.;

оборот земельных участков, земельное право и сельскохозяйственную аренду, а также жилищное дело, расселение, общежития;

мероприятия против общепасных и заразных заболеваний людей и животных; защиту в обороте продовольствия и деликатесов, предметов первой необходимости, фуража, семенного и посадочного материала для сельского и лесного хозяйства, защиту растений от болезней и вредителей, а также защиту животных;

судоходство в открытом море и в прибрежных водах, судоходство по внутренним водам, метеорологическую службу;

дорожное движение, автомобильный транспорт, сооружение и поддержание автострад, а также взимание и распределение сборов за использование транспортных средств, общественных дорог.

Статья 75 Конституции предусматривает типовое законодательство Федерации при наличии определенных предпосылок (ст. 72) по вопросам правового положения лиц на публичной службе земель, общин и других корпораций публичного права, общих принципов высшего образования, общего положения печати и кино, охраны природы, распределения земли, регистрации населения.

Обратимся к Швейцарии и ее Конституции 1874 г. После длительных периодов ее децентрализованного устройства как союза кантонов с XIII в. наступает период конца XVIII — начала XIX в., когда она явно усиливается централизацией. Конституция 1874 г. оформила Швейцарию формально как конфедерацию, но это, несомненно, федерация. Полномочия центральной власти увеличились в военной области, в сфере безопасности, в унификации гражданского права, в гидросооружениях, охране лесов, в трудовом, банковском деле. В последующем десятилетии Конституция менялась много раз. С 1891 по 1979 г. было представлено 179 народных инициатив для внесения поправок. К апрелю 1989 г. внесено 114 поправок, отклонено — 115¹.

¹ Подробнее см.: Современные зарубежные Конституции. М., 1992. С. 200—207.

Доминирующая тенденция — последовательное расширение прав федерации за счет полномочий кантонов. Соответствующие изменения Конституции в первой половине XX в. сопровождаются принятием многих федеральных законов и кодексов (сначала гражданского, а затем уголовного). Этот процесс нарастает во второй половине века с принятием законов о навигации и дорожном движении, воздушном и морском сообщении, о нефтепроводном транспорте, о защите от радиации, об ограничении права собственности и по мотивам общих интересов в социальной сфере.

Изменения границ между исключительной и конкурирующей компетенцией стали систематическими.

И тем не менее весьма показателен подробный перечень объектов законодательного регулирования, содержащийся в Конституции. Суверенитет кантонов ограничивается только федеральной Конституцией, и они вправе осуществлять законодательство по широкому кругу вопросов и даже заключать между собой соглашения по вопросам законодательства, управления и правосудия (ст. 7.2). Используемые понятия "федеральное законодательство", "законодательство, законодательные положения конфедерации", "кантонское право", "постановления, предписания общего значения", "право кантонов в законодательном порядке решить", "кантоны под надзором конфедерации приводят в исполнение соответствующие законы" иллюстрируют широкий набор правотворческих средств. По сути дела, содержание статей 20—69 наполнено разнообразными средствами такого рода.

Таковы аспекты сравнительного правоведения, выявленные в правовых системах федеративных государств. Более изолированными являются правовые системы в рамках их сопоставления, проводимого с учетом узкого круга общих принципов и норм. Приведем пример.

В декабре 1981 г. Республика Сенегал и Республика Гамбия подписали Пакт о создании Конфедерации Сенегамбия. Пакт вступил в силу после его ратификации парламентами обеих стран. В рамках Пакта для реализации предусмотренных им целей Конфедерации было заключено 17 протоколов (например, об объединении сил обороны и безопасности, о координации в области международной политики, о координации политики в области информации, об экономическом союзе и др.). Конфедерация просуществовала до октября 1989 г. и распалась из-за нежелания Гамбии пойти на создание ничем не ограниченного таможенного союза. В рамках Пакта предусматривалось, что государства устанавливают протоколами применения реализацию установленных целей. Общими институтами Конфедерации являются: Президент, Вице-Президент Конфедерации, Совет министров Конфедерации, Конфедеральное собрание.

В области обороны и безопасности Президент определяет по согласованию с Вице-Президентом политику Конфедерации. Он координирует политику государств по вопросам, входящим в компетенцию Конфедерации. Президент по согласованию с Вице-прези

дентом производит назначения на все конфедеральные должности. Президент распоряжается вооруженными силами и силами безопасности Конфедерации. Он несет ответственность за оборону и безопасность Конфедерации. Установлено, что протокол определит порядок применения этого положения в соответствии с конституционными нормами каждого государства. На основе действующих конституционных норм Гамбии Президент Республики Гамбия остается главнокомандующим вооруженными силами Гамбии.

Совет министров состоит из членов, которые назначаются Президентом Конфедерации по согласованию с Вице-президентом. Президент и Вице-президент Конфедерации являются соответственно Председателем и заместителем Председателя Совета министров.

Совет министров рассматривает вопросы, которые передаются ему Президентом.

Конфедеральное собрание состоит из депутатов, которые выбираются Палатой представителей Гамбии (1/3) и Национальным собранием Сенегала (2/3) из своих членов. Собрание избирает председателя и устанавливает внутренний регламент. Конфедеральное собрание обсуждает вопросы, представляющие общий интерес. Кроме того, Президент Конфедерации может поставить на голосование Конфедерального собрания любой проект, имеющий для Конфедерации важное социальное, экономическое или финансовое значение.

Инициатива проектов (т. е. правительственных актов) или предложений (т. е. проектов, исходящих от депутатов) принадлежит Президенту, Вице-Президенту и депутатам Конфедерального собрания. Конфедеральное собрание собирается в случае, когда законопроект вносится Президентом или Вице-президентом, а также по требованию 1/3 депутатов.

Правила, касающиеся представления законопроектов Президентом и Вице-президентом, голосования по ним или по предложениям и их промульгации Президентом, будут установлены протоколом применения.

Любое разногласие относительно толкования Пакта и его применения представляется Президенту, который выносит решение по согласованию с Вице-президентом.

Каждое государство может заключать международные соглашения в соответствии со своей конституцией. Без ущерба для положений ст. 10 Хартии ООН в случае противоречия между настоящим Пактом и другими международными соглашениями действуют положения Пакта.

Конфедеральное собрание собирается каждые два года и подготавливает доклад о деятельности Конфедерации, который представляется Президенту и Вице-президенту Конфедерации, а также государствам. После представления доклада созывается Конференция представителей правительств государств для изменения Пакта, если того требует одно из государств.

Протоколы применения являются составной частью Пакта, и если иное не оговорено, то ссылка на Пакт является также ссылкой на эти протоколы.

Заключенный в апреле 1996 г. Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии дает, по нашему мнению, иллюстрацию разновидности более развитой конфедерации. С юридической точки зрения правовые системы названных государств будут развиваться под сильным влиянием норм Сообщества. Имеются в виду единая нормативно-правовая база для свободной экономической деятельности, унифицированная система регулирования налогов, государственной поддержки инвестиций, охраны труда, общего таможенного пространства (ст. 4), обеспечение равных прав граждан (ст. 8), унификация норм в области охраны труда, страхования, социальной гигиены (ст. 8). Особо выделим ст. 13, в которой говорится о решениях Высшего Совета и Исполнительного комитета, подлежащих либо непосредственному их исполнению без ущерба Конституции сторон, либо трансформации в национальное законодательство.

2. Сравнительный анализ законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств

В последние годы на политической карте мира появилось еще одно межгосударственное объединение — Содружество Независимых Государств (СНГ). Оно возникло в конце 1991 г. в результате сложных и противоречивых процессов, приведших к распаду Союза ССР. Стремление сохранить историческую общность народов и сложившиеся между ними связи, обеспечить самостоятельное и независимое развитие новых государств — бывших союзных республик, укрепить отношения всестороннего сотрудничества на основе общепризнанных принципов и норм международного права побудили сначала три, а позднее и девять стран образовать Содружество. 8 декабря 1991 г. в Минске было подписано Соглашение о создании Содружества Независимых Государств. Ввиду важности приведем его наиболее значительные положения, повлиявшие на развитие национальных правовых систем, законодательств в рамках СНГ.

Государства — участники СНГ гарантируют своим гражданам независимо от **их** национальности или иных различий равные права и свободы. Каждая из Договаривающихся Сторон гарантирует гражданам других Сторон, а также лицам без гражданства, проживающим на ее территории, независимо от **их** национальной принадлежности или иных различий гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека. Желая способствовать выражению, сохранению и развитию этнической, религиозной самобытности населяющих **их** территории национальных меньшинств и сложившихся уникальных этнокультурных регионов, Стороны берут **их** под свою защиту.

Государства Содружества выразили намерение развивать равноправное и взаимовыгодное сотрудничество своих народов и государств в области политики, экономики, культуры, образования, здравоохранения, охраны окружающей среды, науки, торговли, в гу

манитарной и иных областях, содействовать широкому информационному обмену, добросовестно и неукоснительно соблюдать взаимные обязательства.

Признано необходимым заключить соглашения о сотрудничестве в указанных областях.

Выражено понимание и уважение территориальной целостности друг друга и неприкосновенности существующих границ в рамках Содружества. Гарантируется открытость границ, свобода передвижения граждан и передачи информации в рамках Содружества.

Государства — члены Содружества решили сотрудничать в обеспечении международного мира и безопасности, осуществлении эффективных мер сокращения вооружений и военных расходов. Они стремятся к ликвидации всех ядерных вооружений, всеобщему и полному разоружению под строгим международным контролем.

Стороны будут уважать стремление друг друга к достижению статуса безъядерного государства.

Государства — члены Содружества будут сохранять и поддерживать под объединенным командованием общее военно-стратегическое пространство, включая единый контроль над ядерным оружием, порядок осуществления которого регулируется специальным Соглашением. Стороны обязуются проводить согласованную политику по вопросам социальной защиты и пенсионного обеспечения военнослужащих и их семей.

Государства Содружества признали, что к сфере их совместной деятельности, реализуемой на равноправной основе через общие координирующие институты Содружества, относятся:

- координация внешнеполитической деятельности;
- сотрудничество в формировании и развитии общего экономического пространства, общеевропейского и евразийского рынков, в области таможенной политики;
- сотрудничество в развитии систем транспорта и связи;
- сотрудничество в области охраны окружающей среды, участие в создании всеобъемлющей международной системы экологической безопасности;
- вопросы миграционной политики;
- борьба с организованной преступностью.

Споры относительно толкования и применения норм Соглашения подлежат разрешению путем переговоров между соответствующими органами, а при необходимости — на уровне глав правительств и государств.

В Соглашении установлено, что с момента его подписания на территориях подписавших его государств не допускается применение норм третьих государств, в том числе бывшего Союза ССР. Гарантируется выполнение международных обязательств, вытекающих для них из договоров и соглашений бывшего Союза ССР. Соглашение не затрагивает обязательств Договаривающихся Сторон в отношении третьих государств. Соглашение открыто для присоединения всех государств — членом бывшего Союза ССР, а также иных государств, разделяющих цели и принципы данного Соглашения.

Среди институтов Содружества видное место занимает Межпарламентская Ассамблея (МПА), состоящая из парламентских делегаций государств — участников Соглашения о Межпарламентской Ассамблее. Подписано 27 марта 1992 г., позднее принят ее Регламент. Межпарламентская Ассамблея имеет право:

обсуждать политические и социально-экономические вопросы, требующие согласования Сторонами;

рассматривать вопросы парламентского сотрудничества;

разрабатывать и направлять предложения парламентам, являющимся сторонами настоящего Соглашения, Совету глав государств, Совету глав правительств государств — участников СНГ.

Решения Межпарламентской Ассамблеи по обсуждаемым вопросам принимаются на основе общего согласия (консенсуса). Межпарламентская Ассамблея принимает свои решения в форме следующих актов: заявлений, обращений, рекомендаций, предложений. Межпарламентская Ассамблея может разрабатывать рекомендательные законодательные акты (модельные) по вопросам, находящимся в сфере общих интересов Сторон.

Организацию деятельности Межпарламентской Ассамблеи осуществляет Совет Ассамблеи, состоящий из руководителей парламентских делегаций.

Сказанное позволяет понять природу, общее и особенное в развитии национальных законодательств государств Содружества. Уже развернулись сравнительно-правовые исследования в данной области. Систематически выходят в свет общие и тематические обзоры законодательства¹, издается "Вестник Межпарламентской Ассамблеи", содержащий ее решения и законы государств-участников, материалы конференций и консультативных семинаров. Вырабатываются общие концепции правотворчества. Все это облегчает как понимание природы нового нормативно-правового массива в государствах, так и возможность сближения национальных законодательств.

Выше уже говорилось о том, что в законодательстве каждого государства отражаются как специфические, национально-государственные особенности, так и общие черты, характерные для группы государств или типичные для всех или многих государств. В таком же положении находится национальное законодательство государств — участников СНГ. Вырастая из массива правовой системы бывшего Союза ССР, "питаясь" ее концепциями и отраслями, институтами и нормами, законодательство бывших республик Союза, а ныне суверенных государств несет в себе следы прошлого и ростки нового. Нелегко решаются вопросы сочетания правовой преемственности и правовых новаций при проведении масштабных политических, экономических и социальных преобразований.

Напомним, что законодательство бывшего Союза ССР развивалось преимущественно как законодательство унитарного госу-

¹ См., например: Сравнительный обзор законодательства государств — участников СНГ. Информационный сборник. Ч. I, ч. II. М., 1995.

дарства. Многие акты в сферах жизнеобеспечения общества являлись союзными. Поэтому стремительный разрыв со всем нормативным массивом СССР создал в суверенных государствах и в рамках Содружества немало правовых "вакуумов". А это привело к обострению хозяйственных, трудовых, транспортных, военных и иных вопросов, разрыву традиционных связей. Эти пробелы трудно заполнить быстро, в связи с чем встала задача определения объема и пределов правопреемственности, т. е. возможного использования актов и норм бывшего Союза ССР. Ее решение осуществлялось двояким путем.

Первый путь: сферы применения актов бывшего Союза ССР внутри каждого государства определяются им самостоятельно. В частности, в актах о ратификации Соглашения о создании СНГ Верховные Советы России, Казахстана и других государств допустили действие норм бывшего Союза ССР на своих территориях в части, не противоречащей конституциям и законам республик, Соглашению о создании СНГ.

Второй путь: было признано важным определить сферы и общие критерии применения актов бывшего Союза ССР. К таким сферам можно отнести транзитный транспорт, единую энергетическую систему, включая ядерное производство, связь и информацию, общеэкологические программы, профилактику и борьбу с массовыми заболеваниями, обеспечение трудовых и социальных прав граждан, оказание правовой помощи и др.

Потребовалось определить общие критерии применения подобных актов в случаях, когда: нет актов Содружества; отсутствуют схожие акты государств-участников, их акты лишь частично охватывают те или иные общие вопросы; акты бывшего Союза не противоречат соглашениям в рамках СНГ и конституциям государств — участников СНГ. Причем имеются в виду не только законы, но и подзаконные акты.

Еще более трудная проблема связана с формированием, обновлением и развитием законодательства каждого государства СНГ. Проведение реформ потребовало быстрого создания их законодательной базы, и эту задачу решали стремительно, а иногда даже поспешно. Тем не менее за прошедшие годы удалось существенно обновить законодательство суверенных государств, не отходя в принципе от сложившейся структуры отраслей законодательства. Во-первых, принимались законодательные акты по вопросам, которые ранее вообще не были урегулированы; во-вторых, издавались законы по вопросам, которые ранее регулировались подзаконными актами; в-третьих, законы вводили новые правовые принципы, их содержанием стали новые правовые решения по вопросам власти, собственности, труда, предпринимательства. Все это благоприятным образом повлияло на ход социально-экономического развития, хотя вновь возникшие юридические противоречия породили дополнительные трудности.

Развитие законодательства в публичной сфере протекает примерно в общем русле с учетом концепций правового государства и разделения властей, местного самоуправления.

Для развития законодательства отраслей "частного права" характерны общие принципы и институты правового регулирования. Причем не только корни прошлой правовой системы, но и острая потребность экономического взаимодействия государств — участников СНГ и укрепления прочных хозяйственных связей предприятий в рамках Экономического союза обуславливают устойчивую тенденцию схождения правовых решений. Новые гражданские кодексы в государствах СНГ готовятся и принимаются на единой научно-методологической основе.

Есть, разумеется, и немало особенностей в развитии названных отраслей, их можно обнаружить не столько в содержании правовых актов и норм, сколько в способах построения отраслей законодательства, в опосредовании предметов законодательного регулирования. Например, в России действовал Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности, в Республике Беларусь — Закон о предпринимательстве, в Казахстане — Закон о предприятиях, Закон о хозяйственных товариществах и акционерных обществах, Закон о защите и поддержке частного предпринимательства, в Таджикистане — Закон о предпринимательской деятельности. При этом очевидны разные значения и объемы некоторых нормативных понятий и терминов, используемых в этих законах.

В социальной сфере внесение большего или меньшего объема поправок и изменений в трудовые кодексы сочетается с курсом на принятие законов о занятости населения, Закона Республики Казахстан об иммиграции, Закона Республики Таджикистан об охране труда.

Сравнение конституционного статуса граждан в государствах СНГ свидетельствует о его очевидной общности. Бесспорно, сказывается влияние общих концепций прав человека и международных пактов. Тем не менее в регулировании избирательных, имущественных и иных прав граждан, института двойного гражданства есть различия.

Неодинаковыми оказались темпы законодательного развития государств ввиду разных целей и масштабов экономических и иных реформ, этапов их проведения, а также конкретной общественной ситуации. Так, в России с лета 1990 г. до середины 1993 г. принято свыше 320 законов. В Республике Беларусь за двенадцатый созыв Верховного Совета в период 1990—1993 гг. принято около 430 законов и постановлений нормативного характера. А для сравнения укажем, что в этой же республике за предыдущие одиннадцать созывов (1938—1990 гг.) принято 214 законов и 248 указов, утвержденных Верховным Советом. На I — X сессиях Верховного Совета Республики Казахстан двенадцатого созыва принято 244 закона.

Наблюдается неравномерность развития отдельных отраслей законодательства в государствах СНГ. Сначала быстрее развивалось законодательство в государственной сфере, в связи с изменением статуса республик и приобретением ими свойств суверенных государств. Затем законодательство интенсивно и масштабно менялось в России, на Украине и в значительно меньшей степени в

Республике Таджикистан, в Республике Армения, Республике Азербайджан. Ввиду остроконфликтных ситуаций в этих республиках в меньшей степени обновилось экономическое и социальное законодательство в отличие от ускоренного развития этих областей законодательства, например, в Республике Казахстан и Республике Беларусь.

Заметны диспропорции в развитии отдельных институтов внутри отраслей законодательства. По вполне очевидным причинам быстрее менялось, к примеру, законодательство о выборах, о местных органах, принимались законы об институте президента.

Законодательное развитие государств — участников СНГ испытывает сильное воздействие конституционных преобразований. Более или менее обновленное законодательство России, Узбекистана, Казахстана, Кыргызской Республики, Беларуси, Туркменистана, Молдовы явилось благоприятной правовой почвой для принятия в 1992—1994 гг. новых конституций. В республиках, переживающих кризисные государственные ситуации, появлялись — по опыту Польши — "мини-конституции". Таковой можно считать, например, Закон Республики Грузия "О государственной власти" от 6 ноября 1992 г., вызванный к жизни чрезвычайным внутренним и внешним положением страны. Лишь в 1995 г. принята новая Конституция Грузии.

Новые конституции государств СНГ послужили импульсом и прочным юридическим фундаментом развития их законодательства.

С учетом сказанного представляется возможным рассматривать нормативный массив Содружества в следующем виде:

- а) акты глав государств и правительств, иных органов СНГ;
- б) модельные (рекомендательные) законодательные акты Межпарламентской Ассамблеи;
- в) многосторонние соглашения Содружества;
- г) двусторонние договоры государств-участников;
- д) акты бывшего Союза ССР;
- е) согласованное применение актов национальных законодательств.

На передний план выдвигается задача согласованного развития национальных законодательств, решение которой возможно разными средствами. Это — выработка общих научных концепций, координация программ законодательной деятельности, принятие модельных актов и их эффективное влияние на законодательство государств — участников СНГ. Уже приняты и действуют модельные законодательные акты об экологической безопасности, информационных отношениях, гражданстве, таможенном деле, о регулировании иностранных инвестиций и др. В марте 1994 г. на четвертом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи одобрен перечень рекомендательных законодательных актов, регулирующих хозяйственные отношения в рамках Экономического союза, в феврале 1996 г. — программа модельного законотворчества.

В любом случае обмен правовой информацией и ее использование, изучение и оценка законодательства стало проблемой не толь-

ко каждого государства — участника СНГ, но и всего Содружества. Поэтому необходимо пользоваться общими приемами анализа, сопоставления и оценки национальных законодательств.

Исходными критериями сопоставления и анализа национальных законодательств государств — участников СНГ являются общность природы государств и их интересов, правовых принципов и источников права, наконец, общей правовой культуры и традиций правотворчества и правоприменения и, не отрицая влияния разных правовых семей, о чем говорилось выше, можно вести речь о своего рода правовой общности в рамках СНГ, которая предопределяет общий курс на сближение их законодательств и расширение сфер применения договоров, соглашений, с одной стороны, унифицированных и модельных актов — с другой.

Принципиальное значение имеет в этом смысле одобренный Межпарламентской Ассамблеей 13 мая 1995 г. Рекомендательный законодательный акт о нормативных правовых актах государств — участников СНГ. Известно, что необходимыми условиями создания правового государства, развития демократии, повышения эффективности правового регулирования, обеспечения правопорядка, охраны прав и свобод личности являются высокое качество нормативных правовых актов, четкий порядок их подготовки, издания, толкования и действия. Настоящий Закон и призван способствовать достижению указанных целей. В нем определены понятие и виды нормативных правовых актов государства — участника СНГ и их соотношение между собой, общий порядок их подготовки, опубликования, действия, разъяснения и систематизации, а также определены способы разрешения юридических коллизий.

В систему нормативных правовых актов государства, подпадающих под действие настоящего Закона, входят: конституция и законы данного государства, имеющие нормативный характер и общегосударственное значение постановления законодательного органа (или его палат), а также имеющие нормативный характер указы президента, постановления правительства, акты министерств и ведомств государства, государственные договоры.

Правотворческий орган — орган государства, уполномоченный издавать нормативные правовые акты в соответствии с предоставленными ему полномочиями. Органы законодательной и исполнительной властей издают нормативные правовые акты в пределах полномочий, предоставленных им конституцией и законами государства, Правительство — также указами президента государства, а министерства и ведомства — указами президента и постановлениями правительства государства.

Органы государства вправе делегировать часть своих правотворческих полномочий подведомственным им органам, если это не противоречит конституции и законам государства. В акте о делегировании указывается, какому органу делегируется конкретное полномочие и на какой срок, устанавливаются рамки, в пределах которых орган вправе реализовать делегированное ему полномочие. Орган, которому делегировано то или иное полномочие, не вправе

его передать другому органу. Орган, издавая нормативный правовой акт в порядке реализации делегированного полномочия, ссылается на закон или иной нормативный правовой акт, которым ему делегировано соответствующее полномочие.

Рекомендуются программы подготовки проектов законов и иных нормативных правовых актов. Подготовка проектов законов и иных нормативных правовых актов государства осуществляется, как правило, на основе программ в целях:

- создания научно обоснованной системы нормативных правовых актов;
- обеспечения гласности в правотворческой деятельности;
- обеспечения комплексного и исследовательского решения правотворческих задач;
- совершенствования организации правоподготовительных работ, аналитической оценки проектов научного прогнозирования эффективности новых правотворческих решений, усиления контроля за органами подготовки проектов нормативных правовых актов.

Законодательный орган государства разрабатывает и утверждает программы законопроектной работы.

Президент государства разрабатывает и утверждает программы подготовки проектов законодательных актов, которые он намерен внести на рассмотрение законодательного органа, а также программы подготовки проектов указов президента государства.

Правительство государства разрабатывает и утверждает программы подготовки проектов законодательных актов, которые правительство намерено внести на рассмотрение законодательного органа, а также программы подготовки проектов постановлений правительства.

Министерства и ведомства государства разрабатывают и утверждают программы подготовки проектов законодательных актов государства, указов президента государства, постановлений правительства государства, разработка которых поручена данному министерству, ведомству или которые они намерены разработать по собственной инициативе, а также проектов нормативных правовых актов данного министерства, ведомства.

Даны рекомендации по подготовке и оформлению проектов нормативных правовых актов, действию законов и иных нормативных правовых актов во времени, пространстве и по кругу лиц, толкованию (разъяснению) нормативных правовых актов.

Способами обеспечения законности нормативных правовых актов государства являются:

- 1) признание акта в установленном порядке неконституционным;
- 2) обжалование акта в порядке подчиненности;
- 3) иски и заявления в суд;
- 4) приостановление действия акта;
- 5) принесение протеста на принятый акт;
- 6) признание акта утратившим силу;
- 7) внесение в акт изменений и дополнений;

8) государственная регистрация общеобязательных нормативных правовых актов министерств и ведомств.

В случае расхождения закона, иного нормативного правового акта государства с заключенным и ратифицированным в установленном порядке международным договором данного государства или с общепризнанными принципами и нормами международного права применяются правила, установленные этими договорами и нормами.

Порядок разрешения коллизий между законом, иным нормативным правовым актом государства и международным договором определяется законом.

Регулируется государственный учет и регистрация нормативных правовых актов государства.

В 1995—1996 гг. разработан комплекс мер, призванных способствовать формированию общих правовых принципов, источников права, способов сравнения национальных законодательств, актов межгосударственного характера. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации подготовил и представил в Совет Межпарламентской Ассамблеи проекты следующих документов: "Система актов, принимаемых Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ", Положение о рекомендательных (модельных) законодательных актах Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, Методические рекомендации по сравнительному анализу законодательства государств — участников СНГ, "О процедуре исполнения договоров и соглашений, заключенных в рамках СНГ".

Интенсивно развивается в государствах Содружества конституционное, административное, финансовое, уголовное законодательство. Во всех странах Содружества приняты новые конституции. Обновление конституционного законодательства связано с формированием основ государственной власти и ее институтов.

В Российской Федерации в последние годы принимались Законы о статусе и выборах Президента, о Правительстве, о Конституционном Суде, об арбитражных судах, о выборах, об общественных объединениях и др. На очереди законы о судебной системе и ее отдельных институтах, о федеральных органах исполнительной власти, об общих принципах организации и деятельности представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федераций, о чрезвычайном и военном положении и др.

На Украине действуют Законы о государственной границе, о перечне министерств и других центральных органов, об информации, в Казахстане — Избирательный кодекс, в Таджикистане и Узбекистане — Законы об административно-территориальном устройстве, в Белоруссии — Закон о культуре. Есть законы о государственных языках или о языках.

Обратим внимание на правовые различия в данной сфере. Они выражаются, во-первых, в построении высших структур государства и соотношении полномочий Президента, парламента и Правительства; во-вторых, в наименовании, устройстве и объеме полномочий парламентов; в-третьих, в системе и взаимоотношениях ор

ганов исполнительной власти; в-четвертых, в организации власти на местах либо в виде местного самоуправления, либо органов государственного управления и местных администраций; в-пятых, в объеме и способах регулирования отраслей социально-культурной жизни.

Все государства СНГ уделяют серьезное внимание статусу граждан. В 1990—1993 гг. в них приняты законы о гражданстве, содержащие как общие, так и специфические положения. Обеспечению единой линии в данной сфере способствует принятый Межпарламентской Ассамблеей модельный законодательный акт "О согласованных принципах регулирования гражданства". Появились двусторонние соглашения по вопросам гражданства. Все это обуславливает интерес к проблемам гражданства, поскольку речь идет не только об отражении национально-государственной специфики, но и о реализации прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными пактами и конвенциями. Сравнительный анализ законов о гражданстве как институте конституционного права и его субинститутов позволяет обнаружить их типичные и своеобразные черты¹.

Обратимся к правовому регулированию экономической сферы². Вот некоторые правовые акты о деятельности предприятий, кооперативов и некоммерческих организаций. Республика Армения — Закон "Об организациях, не преследующих получение прибыли" (24 ноября 1993 г.), Закон "О потребительской кооперации" (30 декабря 1993 г.), Закон "Об индивидуальном (семейном) предприятии" (13 июня 1994 г.), Республика Беларусь — Закон "Об общественных объединениях" (4 октября 1994 г.), Постановление Правительства "Об особенностях создания иностранных предприятий на территории Республики Беларусь" (24 февраля 1992 г.), Постановление Правительства "Об инвестиционной деятельности белорусских субъектов хозяйствования за границей" (29 мая 1992 г.), Республика Казахстан — Закон "О потребительской кооперации в Казахской ССР" (11 декабря 1990 г.), Постановление Кабинета Министров "О порядке создания и деятельности на территории Республики Казахстан предприятий и организаций с иностранными инвестициями" (31 октября 1991 г.), Украина — Постановление Кабинета Министров "Об утверждении Положения о порядке легализации объединений граждан" (26 февраля 1993 г.), Закон "Об объединениях граждан" (16 июня 1992 г.).

Приведем некоторые акты, посвященные вопросам изобретений, полезной модели, промышленных образцов и права на рационализаторские предложения. Украина — Закон "Об охране прав на изобретения и полезные модели" (15 декабря 1993 г.), Грузия — Постановления Кабинета Министров "Об утверждении и введении

¹ Подробнее см.: Комментарий законодательств государств — участников СНГ о гражданстве. *Мицкевич А. В. М.*, 1996.

² См. обзоры законодательства государств СНГ в экономической сфере (Законодательство и экономика. 1995. № 5—6. С. 70—81; № 9—10. С. 82—94; № 11—12. С. 69—76).

в действие Положения об изобретениях", "Об утверждении и введении в действие Положения о промышленных образцах" (16 марта 1992 г.), Республика Казахстан — Постановление Кабинета Министров "Об утверждении порядка выдачи охранных документов Республике Казахстан на изобретения, промышленные образцы, товарные знаки обслуживания, защищенные охранными документами СССР" (11 ноября 1992 г.), Узбекистан — Приказ Патентного ведомства "Правила составления и подачи заявок на изобретения и полезные модели" (22 октября 1992 г.).

Развивается правовое регулирование поставок в государствах СНГ. Первоначально издаются акты временного характера, позднее — специальные законы. В России первоначально такой закон был принят в 1992 г. и в 1994 г. Федеральный закон "О поставках продукции для федеральных государственных нужд". В Республике Беларусь аналогичный закон принят в 1993 г. В этих и других актах регулируется круг вопросов, совпадают в основном и нормативные понятия. И все же сохраняется разрозненность актов, есть пробелы гражданско-правового характера. В регулировании экономических связей между предприятиями разных государств СНГ требуется принять унифицированный правовой акт¹.

Действует Соглашение государств Содружества "О порядке разрешения споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности"².

Для правового регулирования экономической сферы важное значение имеет развитие банковского законодательства. Полезным для читателя будет специальный обзор законов о банках и банковской деятельности³. Столь же интересным является обзор законодательства государств Содружества о праве собственности на землю⁴. В них есть сходные и специфические положения. Так, в земельных кодексах и иных законах не везде признано право частной собственности на землю. В Законе Грузии "О собственности на землю сельскохозяйственного назначения" (май 1996 г.) есть особенности правовых режимов — частно-правовых и публично-правовых.

Серия обзоров законодательства о труде в государствах Содружества дает довольно полную картину в этой сфере. Советуем читателю ознакомиться с ними⁵. Есть обзоры экологического и социального законодательства.

Общность природы и интересов государств Содружества в правовой сфере определяет их устойчивый курс на сближение нацио-

¹ Подробнее см.: Шапкина Г. С. Правовое регулирование поставок в государствах СНГ// Законодательство и экономика. 1995. № 5—6.

² См.: Комментарий к Соглашению. Клейн Н. И., Марыгиева Н. И. Разрешение в странах СНГ споров, связанных с осуществлением хозяйственной деятельности. М., 1993.

³ Подробнее см.: Паа/юоский Е. А. Обзор законов о банках и банковской деятельности стран — членов СНГ// Право и экономика. 1995. № 3—4.

⁴ Подробно см.: Жариков Ю. Г. Право собственности на землю по законодательству стран СНГ// Право и экономика. 1996. № 1—2. № 5—6.

⁵ См.: Право и экономика. 1995. № 5—6. С. 116—123; X» 7. С. 85—87; № 13—14. С. 130—132; № 15—16. С. 152—154.

нальных законодательств. Это достигается, во-первых, общими и специальными программами сближения законодательств, о чем подробно говорилось выше, во-вторых, согласованием научных правовых концепций, в-третьих, заключением соглашений о гармонизации правовых актов и преодолении различий, в-четвертых, заключением договоров, видоизменяющих статус государств в рамках СНГ и влияющих на степень их правовой интеграции.

Например, в Договоре между Республикой Белоруссия, Республикой Казахстан, Киргизской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях (апрель 1996 г.) говорится о гармонизации законодательства (ст. 2), единой модельной нормативной базе (ст. 31), единых стандартах (ст. 7, 9), о равном правовом статусе (ст. 13), о публикации официальных правовых актов (ст. 21), о модельных актах (ст. 22), о правовой основе интеграции (ст. 22).

Получает признание принцип экстерриториального действия национальных законов при их идентификации с правовым порядком другой страны. Так, принятый 13 мая 1995 г. Межпарламентской Ассамблеей СНГ рекомендательный законодательный акт "Об общих принципах регулирования защиты прав потребителей в государствах — участниках Межпарламентской Ассамблеи" допускает применение законодательства о защите прав потребителей одного государства на территории другого государства, входящего в состав СНГ (ст. 4). Для этого нужно соблюдать два правила: к отношениям, возникающим при причинении потребителям вреда и при осуществлении их права на безопасность жизни и здоровья, применять закон места рассмотрения спора, а по ходатайству потребителя — закон места причинения вреда, к иным отношениям — закон места приобретения товаров (работ, услуг), а по ходатайству потребителя — закон места его жительства. Гражданам каждого государства предоставляется на территории другого государства та же правовая защита, что и своим гражданам: обращение в суды, государственные и общественные организации, занятые защитой потребителей, предъявление исков и т. п.

3. Право Европейского союза

Одним из крупнейших межгосударственных объединений являются Европейские сообщества (ЕС). Европейские сообщества — Европейское экономическое сообщество (ЕЭС), Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом) — единое интеграционное объединение 12 западноевропейских стран с целью создания экономического и политического союза входящих в ЕС государств. В 1951 г. был подписан Договор об образовании ЕОУС, в которое вошли Бельгия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Франция и ФРГ. В задачу ЕОУС входило создание общего рынка угля, железной руды и стали, а также регулирование объема производства и уровня цен этих товаров.

В

1957 г. в Риме страны, входящие в ЕОУС, заключили договоры о создании ЕЭС и Евратома для: формирования общего рынка путем постепенной отмены между государствами-членами таможенных пошлин и количественных ограничений для ввоза и вывоза товаров, установления общих таможенных тарифов и согласованной торговой политики в отношении третьих стран, создания условий для свободного перемещения рабочей силы, капиталов и услуг, проведения единой политики в области сельского хозяйства и транспорта, координации экономической, социальной, валютной и инвестиционной политики, в дальнейшем — дополнение экономической интеграции политической. В 1992 г. в соответствии с Маастрихтским договором Европейские сообщества преобразуются в Европейский союз с более строгими правилами интеграции.

Высшим органом ЕС, принимающим решения по наиболее крупным принципиальным вопросам деятельности этой организации, а также обсуждающим узловые международные проблемы, является Европейский совет, в который входят главы государств и правительств стран-участниц. Работа Евросовета проходит в форме заседаний его участников не реже двух раз в год. В них также принимают участие председатель Комиссии ЕС и министры иностранных дел стран — участниц ЕС. Решения принимаются, как правило, консенсусом.

Ведущая роль в процессе согласования позиций стран-участниц принадлежит Совету ЕС. Его сессии не реже 4 раз в год проводятся в различном составе, чаще всего — министров иностранных дел, но также и министров финансов, сельского хозяйства, транспорта и т. д.

В организационную структуру Совета ЕС входят более 50 комитетов. Важнейшим из них является Комитет постоянных представителей, руководящий всем административным механизмом Совета ЕС. Объединенные в Комитете постоянные представители правительств государств — членов ЕС имеют ранг послов и выполняют важные политические функции, в первую очередь по предварительному согласованию позиций стран-участниц. В структуру Комитета входят более 40 постоянных и временных рабочих групп.

Среди институтов ЕС ключевое положение занимает образованная в 1965 г. Комиссия ЕС (КЕС). Входящие в ее состав члены, хотя и назначаются соответствующими правительствами, не получают от них инструкций и не несут перед ними ответственности. КЕС представляет на утверждение Совета ЕС проекты решений, может выступать как представитель ЕС на переговорах с третьими странами и в международных организациях.

В состав КЕС входят 17 членов (по 2 от Великобритании, Испании, Италии, ФРГ и Франции, по одному от остальных стран). В целом же в аппарате КЕС занято около 16 тыс. сотрудников. Каждое крупное направление деятельности КЕС курируется одним из 23 генеральных директоров КЕС, состоящих, в свою очередь, из ряда директоров. Любые решения КЕС принимаются простым большинством голосов.

Важным звеном в ЕС является Европейский парламент (ЕП). В него входят 518 депутатов, представляющих более 80 политических партий. С 1979 г. депутаты избираются путем прямых выборов сроком на 5 лет. Его полномочия несколько расширились. "Процедура консультаций" Совета ЕС с ЕП заменена "процедурой сотрудничества", в соответствии с которой Совет ЕС выносит окончательное решение только после одобрения его проекта Европарламентом. В случае отказа ЕП одобрить представленный проект он передается на доработку иницировавшим его институтам. С 1970 г. Европарламент ежегодно утверждает бюджет ЕС. Решения принимаются абсолютным большинством голосов.

В число институтов Сообществ входит Суд ЕС. Он состоит из 13 судей, которые назначаются сроком на 6 лет с общего согласия стран-участниц. Решения Суда ЕС обязательны для ЕС в целом, а также для отдельных стран и юридических лиц ЕС. Суд контролирует законность действий органов ЕС, регулирует споры КЕС с государствами-членами, дает толкования и уточнение условий практического применения правовых норм ЕС.

Качественно новый шаг — подписание в Маастрихте 7 февраля 1992 г. Договора о Европейском союзе, предусматривающего комплекс последовательно осуществляемых мер по европейской интеграции. В валютно-экономической сфере намечено для проведения общей экономической политики определять "основные ориентиры" в виде обязательных рекомендаций и осуществлять многосторонний контроль. Бюджетная политика направлена на предотвращение дефицитов бюджетов (не превышать 3% к ВВП) и поддержание бюджетной дисциплины вплоть до санкций (изменение кредитной политики, передача государством-нарушителем беспроцентного вклада на временное хранение, штрафы, оказание финансовой помощи). Намечено введение в обращение единой валюты.

В социальной сфере выделены новые сферы сотрудничества государств-членов регулирования со стороны ЕС — образование, профобразование и молодежь, здравоохранение, защита потребителя, культура. Появились новые направления в политической сфере. Во внешней политике и политике безопасности ЕС определяет объекты общеевропейского сотрудничества: общеевропейские ценности и фундаментальные интересы ЕС. Обеспечение его достигается путем согласования позиций и совместных действий, включая военные. В сфере юстиции и внутренних дел предусмотрены согласование позиций, совместные действия, заключение соглашений. Договор внес изменения в систему институтов ЕС¹.

Исследователи отмечают ряд особенностей развития права Сообщества — Европейского союза и правовых систем государств-членов². Кратко их можно суммировать следующим образом.

Передача государствами-членами части своих суверенных прав ЕС привела к значительному расширению правотворческой и право-

¹ Подробнее см.: Московский журнал международного права. 1995. № 2. С. 129—144. ² Подробнее см.: Клемм А. В. Суверенные права государств и их реализация в рамках Европейского союза // Московский журнал международного права. 1995. № 2.

применительной компетенции ЕС. Но они не утратили право по развитию национальных законодательств. Скорее всего произошло "переплетение" двух слоев правового регулирования в отдельных отраслях — европейского и национального.

Приоритетное действие европейского права перед национальным не означает отмены или ограничения последнего. Сомнителен приоритет в сфере конституционного права, особенно в части прав и свобод человека и гражданина, ибо сохраняется стандарт соответствия всех норм Конституции. Нормы европейского права скорее не отменяют, а воздействуют на национальные правовые системы с целью их гармонизации. Коллизионные нормы в учредительных договорах ЕС позволяют решать вопрос в пользу европейского права в случае противоречия ему положений национальных законодательств. Причем речь идет не об отмене, а о неприменении последних.

Государства-члены обязуются содействовать праву ЕС для достижения им своих целей. Это достигается путем воздержания от поведения, противоречащего европейскому праву, отмены либо изменений национальных актов, консультирования с КЕС перед изданием актов, которые могут нарушить нормы европейского права.

Суд ЕС уполномочен только официально констатировать нарушения государствами-членами норм европейского права. Причем национальным судам как бы передается "изложение" права ЕС с учетом толкований и решений Европейского суда.

Право Европейских сообществ (ныне — Европейского союза) широко изучается в разных странах. Так, в изданной в 1994 г. книге "Право Европейских сообществ" есть три части — право институтов ЕС, право Общего рынка, право гармонизации и внешние отношения¹.

В качестве межгосударственного объединения ЕС влияет на многие стороны развития национальных законодательств государств-членов. Решение данной задачи существенно облегчается той степенью правовой общности, которая присуща этим законодательствам. Принадлежность преимущественно к семье континентального права вполне объясняет органическое сходство систем законодательства и многих правовых идей и решений. Совпадение и общность интересов государств — членов ЕС облегчает гармонизацию законодательств в широком смысле и сближение юридических режимов в более узком смысле. В сферах, признанных общими, создаваемые институтами ЕС нормы служат стиранию юридических различий и введению единых, общих или согласованных способов законодательного или договорного регулирования.

В рамках ЕС не ломаются, но известным образом видоизменяются границы между национальным правом и правом межгосударственных объединений. Сошлемся на опыт Англии², где договоры ЕС не обладают сами по себе "исполнительной властью" и требуют

¹ См.: *Evans A. The Law of European Community. Stockholm, 1994.* ² Подробнее см.: *Корнеев С. Е. Взаимодействие права Европейских сообществ и национального законодательства Великобритании// Журнал международного частного права. 1994. № 3.*

признания и оформления во внутреннем праве. Это достигается либо путем издания парламентом ряда статутов или дополнений к ним, либо путем издания общего закона, в котором имплементированы нормы договоров, либо путем прямого введения договора с соответствующей преамбулой в состав английского права. Все подобные процедуры были урегулированы Законом о Европейских сообществах 1972 г. и рядом других законов.

Интерпретация норм права Сообществ английскими судами предполагает ответ на вопрос, являются ли они непосредственно действующими. Поэтому на основе Положения о порядке применения решения суда Европейских сообществ (1972 г.) привлекается Суд ЕС для истолкования того, как и каким образом эти нормы действуют в Англии. Суд либо прямо влияет на применение права в случае несоблюдения обязательств, либо косвенно (путем предварительных постановлений) используется процедура запросов в Суд ЕС.

Своеобразным путеводителем может служить сборник "Основные законы Сообщества", периодически издаваемый ЕС. В изданиях содержатся все договоры и соглашения, заключенные при создании ЕС и в процессе его функционирования, обновленные и дополненные на момент выпуска. В пятом издании сборника помещены, во-первых, базовые, первичные договоры об образовании отдельных сообществ, о чем говорилось выше, протоколы и дополнения к ним, наиболее важные договоры и акты. Во-вторых, "вторичное законодательство" и иные документы — о свободном движении товаров, рабочей силы, о свободном производстве и оказании услуг, о социальных гарантиях для мигрантов, об общественных трудовых контрактах, о конкуренции, об ответственности за некачественную продукцию, директивы Совета в социальной сфере. В-третьих, другие документы (о выборах Европарламента и др.)¹.

Приведем в качестве иллюстрации материалы, содержащиеся в обзорной информации "Законодательство Европейского экономического сообщества о защите прав потребителей"².

В октябре 1972 г. главы государств и правительств шести первоначальных участников ЕЭС приняли решение о возложении на органы Сообщества обязанности по "расширению", а фактически созданию системы защиты прав потребителей. В 1973 г. в рамках Комиссии ЕС был создан Консультативный комитет по защите прав потребителей. Программы и последующие нормативные акты по защите прав потребителей основываются на косвенных положениях Договора о создании ЕЭС, относящихся к указанным правам. Так, в ст. 39, касающейся общей политики в области сельского хозяйства, упоминается о целях стабилизации рынков, обеспечения доступности товаров и предоставления этих товаров потребителям по разумным ценам. Статья 40 предусматривает способы достижения обозначенных в ст. 39 целей, в том числе "создание совместной организации сельскохозяйственных рынков" (п. 2).

¹ См.: Basic Community Laws., Fifth edition. Edited by *Rvdden B.* and *Wyatt D.* Oxford, 1994. ² См.: Законодательство Европейского экономического сообщества о защите прав потребителей. Серия "Законодательство зарубежных государств". М., 1994.

Основные принципы и нормы Римского договора дополнены положениями Единого европейского акта, ратифицированного парламентами всех стран-участниц и вступившего в силу с 1 июля 1987 г. Изменения, внесенные Единым европейским актом, послужили основой для принятия Комиссией ЕС программы создания основной структуры объединенного европейского рынка к 31 декабря 1992 г. Этой же цели служат и Маастрихтские соглашения об образовании политического и валютного союза стран — участниц ЕЭС. Программа Комиссии, получившая название "Программа-1992", предусматривает создание объединенного рынка товаров и услуг, а также свободное передвижение рабочей силы и специалистов.

Расширение Европейского экономического сообщества до границ объединенного рынка ставит перед органами ЕС задачи в области унификации права на уровне Сообщества и побуждает государства совершенствовать национальное законодательство. Это объяснение, даваемое в указанной информации, является правильным. Создание объединенного рынка требует от органов Сообщества проведения активной политики защиты прав потребителей путем:

а) информирования потребителей о свойствах и качествах товаров и услуг иностранного производства, поскольку объединенный рынок строится на принципе "взаимного признания": товар (услуга), на законных основаниях производимый в одном государстве — участнике ЕЭС, может свободно продаваться и распространяться во всех остальных странах Сообщества;

б) решения проблем расширения ассортимента товаров и услуг, что влечет за собой риск причинения ущерба потребителям вследствие недостатков качества и отсутствия должной безопасности товаров и услуг;

в) разрешения проблемы так называемой трансграничной торговли, т. е. продажи товаров (оказания услуг) непосредственно потребителям, минуя посредников-импортеров;

г) оказания содействия потребителям в связи с созданием общеевропейской системы кредитования и осуществления платежей;

д) разрешения проблемы применимого права к правоотношениям, возникающим при трансграничных сделках;

е) исключения явного неравенства в случае "лоббирования" в органах Сообщества интересов производителей и потребителей.

Полезными оказались программные документы Европейского экономического сообщества по защите прав потребителей. Начало было положено принятием в 1975 г. первой предварительной программы ЕЭС по защите потребителей и информационной политике. В ней отмечалось, что Сообщество подтверждает свое твердое намерение "улучшить качество жизни народов Сообщества". Потребитель более не рассматривался в качестве простого покупателя или пользователя товарами и услугами, а возводился в ранг лица "социального", требующего защиты со стороны государственных и иных органов. В программе указывались пять основных прав потребителей: на охрану жизни и здоровья и безопасность товаров и услуг; на защиту экономических интересов; на возмещение причи

ненного ущерба; на информацию и просвещение; на представительство (право быть услышанным). Эти права подлежали дальнейшей конкретизации в специальных нормативных актах по вопросам экономики, общей сельскохозяйственной политики, социальной, экологической, транспортной политики путем сближения законодательств стран-участниц, по защите экономических интересов потребителей (путем исключения злоупотребления правами потребителей в односторонне составленных стандартных договорах, недопущения недобросовестного игнорирования основных прав потребителей в договорах и т. д.), оказанию помощи, консультациям, возмещению ущерба, информированию и просвещению потребителей.

В указанной информации отмечается, что концепция развития законодательства ЕС по обеспечению безопасности и качества потребительских товаров и услуг предполагала решение проблемы разграничения мер, осуществляемых на уровне Сообщества, и мер, предпринимаемых государствами-участниками. Была выработана общая стратегия, основанная на двойном подходе. Первый состоит в гармонизации законодательства на основе юридически обязательных директив по вопросу установления минимальных требований к безопасности и качеству товаров и услуг, обеспечивающих охрану жизни и здоровья потребителей. Второй подход заключается во взаимном признании странами-участницами национальных правил и стандартов. Путь взаимного признания в последнее время возобладал. Напротив, гармонизация правил и стандартов на уровне ЕС отошла на второй план.

Другое направление развития законодательств государств — членов ЕС и их сближения — социальная сфера. В 1993 г. в Институте была подготовлена информация "Правовое регулирование социальной защиты населения по законодательству стран — членов Европейского сообщества" к семинару по линии ЕС и МИД. Ниже приводятся некоторые выдержки из этого материала.

Специалисты отмечают, что правовое регулирование социальной защиты в странах — членах ЕС осуществляется как в законодательном порядке (включая нормы конституций в части, касающейся основных прав граждан; специальные законы), так и путем закрепления соответствующих норм в коллективных договорах и индивидуальных трудовых контрактах. Наиболее полно конституционное закрепление права на социальную защиту отражено в Конституциях Италии, Нидерландов, Франции, Португалии, Испании. В них прямо устанавливаются права граждан, не способных трудиться и не имеющих достаточных средств к существованию, на обеспечение и социальную помощь.

В ряде стран имеется развитое специальное законодательство по вопросам социальной защиты, в том числе специальные кодексы. В Германии действует Социальный кодекс, во Франции — Кодекс по социальной защите, в Ирландии — Акт социального благосостояния, консолидирующий действующее законодательство и подлежащий регулярному пересмотру, в Португалии есть Основной акт о социальной защите, в Испании — Основной акт о социальной защите.

В Великобритании, Ирландии, Нидерландах наряду с указанными актами традиционно значительное место в правовом регулировании занимает прецедент.

В ряде стран законодательные полномочия в сфере социальной защиты делегированы органам исполнительной власти (Бельгия, Великобритания, Греция).

Все более значительное место в правовом регулировании социальной защиты занимают акты локального регулирования, в частности, коллективные и индивидуальные трудовые договоры. Например, во Франции именно через систему коллективных договоров были созданы схемы дополнительных пенсий. Вначале они функционировали лишь как добровольные, действующие в рамках дополнительной социальной защиты, а с 1972 г. были законодательно закреплены в качестве обязательных для всех наемных работников, подпадающих под общую и сельскохозяйственную схемы.

Для систем социальной защиты в странах — членах ЕС характерна дифференциация по кругу лиц, охватываемых ими. Ряд категорий лиц, в том числе наемного труда, исключен из системы социального страхования (например, по законодательству Бельгии к ним отнесены: домашняя прислуга, работающие студенты, руководящий персонал и некоторые другие) либо подлежит ограниченному страхованию (т. е. имеет право лишь на отдельные виды страхования).

Социальная защита в странах — членах ЕС предоставляется в двух основных формах: товаров и услуг, денежных выплат. При выборе формы помощи решающее значение имеет то, с какой целью она оказывается.

В целом законодательство стран — членов ЕС устанавливает четыре основных подхода к исчислению размера социальной помощи: предоставление всем получателям в одинаковом размере; ориентация на индивидуальную нуждаемость получателя (при отсутствии иных источников дохода); ориентация на величину прежней заработной платы или величину страховых взносов получателя; зависимость от потребности получателя (особенно при оплате лекарств и медицинских услуг).

Изучение законодательства стран — членов ЕС в области социальной защиты населения позволило специалистам сделать вывод о том, что, несмотря на своеобразие национальных норм, в этой сфере имеется много общего в регулировании основных вопросов социальной защиты, выражающегося в общности подходов. Все это обуславливает возможность дальнейшей гармонизации законодательства о социальной защите стран — членов ЕС и выработки общих норм в этой сфере. Опыт правового регулирования социальной защиты населения в странах — членах ЕС представляет определенный интерес для российского законодателя с точки зрения подходов к решению аналогичных проблем в России и государствах СНГ.

Следует назвать Европейский кодекс социальных гарантий (последнее издание в Риме, 1990 г.). В нем есть следующие части: Общие положения; "Медицинское попечение"; "Пособие по болезни";

"Пособие по безработице"; "Пособие по старости"; "Пособие по катастрофе на работе и профессиональному должностному заболеванию" (перечень к этой ч. 6 содержит список профессиональных заболеваний); "Пособие семье"; "Пособие по материнству"; "Пособие по инвалидности"; "Пособие на выживание" (из-за потери кормильца); "Расчет периодических выплат"; Общие положения (касающиеся ситуаций с пособиями); Разные положения; Поправки; Итоговые положения.

В виде приложения дана Международная стандартная промышленная классификация экономических деятельностей (отраслей хозяйственной деятельности, в том числе и сферы обслуживания).

Не нужно думать, что развитие права и институтов в ЕС протекает спокойно и без противоречий. Они есть и попеременно возникают то в отношении квот на сельскохозяйственную продукцию, то в разном отношении к безвизовому приезде-отъезду граждан, то применительно к крупным проектам в области транспорта и связи. Не закончились споры по поводу способов борьбы с терроризмом и организованной преступностью. И это вполне естественно для крупных межгосударственных объединений.

4. Правовое развитие в рамках Совета Европы

Обратимся к такому межгосударственному объединению государств, как Совет Европы. Эта структура создана в 1949 г. с целью содействия более тесному "европейскому сплочению". СЕ объединяет 39 государств, включая Россию. Кандидаты на вступление — Армения, Белоруссия, Босния, Герцеговина и Хорватия. Имеются также заявки от Грузии и Азербайджана. Статус наблюдателя при СЕ недавно предоставлен США. На очереди — Япония и Канада.

Совет Европы имеет свой профиль деятельности. Она сосредоточена на реализации принципов плюралистической демократии, проблематике прав человека, гуманитарного, правового и социально-экономического сотрудничества, взаимодействию в сфере культуры, экологии и информации. Большое внимание уделяется общеевропейским делам, региональным конфликтам, другим актуальным аспектам международной политики.

Деятельность СЕ осуществляется на межправительственном, межпарламентском уровнях, через местные органы власти и неправительственные организации. Основные органы СЕ — Комитет министров, Парламентская ассамблея, Конгресс местных и региональных властей Европы и Секретариат.

Комитет министров собирается на уровне министров иностранных дел как минимум два раза в год. Остальное время работает в составе их постоянных представителей. В своей деятельности опирается на разветвленную сеть вспомогательных органов межправительственного сотрудничества (более сотни).

Примечательно, что лишь Комитет министров вправе принимать от имени СЕ обязательные решения. Утверждаемые им акты

облекаются в форму рекомендаций правительствам стран-членов. Наиболее важные решения принимаются путем консенсуса.

Парламентская ассамблея (281 представитель национальных парламентов) наделена консультативными функциями. Заседает четыре раза в год. Резолюции принимаются абсолютным большинством голосов, имеют рекомендательный характер. Ассамблея формирует 13 комиссий (изучается возможность создания еще трех). С января 1996 г. председатель ПАСЕ — депутат бундестага ФРГ от ХДС/ХСС г-жа Лени Фишер.

Конгресс местных и региональных властей Европы, создан в соответствии с рекомендацией Венской 1993 г. встречи глав государств и правительств стран — членов СЕ. Конгресс провел учредительную сессию в 1994 г. В Конгрессе — 281 выборный представитель местного и регионального уровней власти. Наделен, как и ПАСЕ, консультативными функциями. Заседает один раз в год. Состоит из Палаты регионов и Палаты местных властей. Главные цели — развитие демократии на местах, укрепление трансграничного и межрегионального сотрудничества в Европе. В июне 1996 г. обсуждался проект Хартии регионов.

Следует обратить внимание на то, что при СЕ действует *группа организаций-сателлитов с самостоятельным бюджетом*, правовой основой создания и функционирования которых служат "Частичные соглашения". К их числу относятся: Фонд социального развития СЕ; Частичное соглашение по социальным вопросам и здравоохранению; Европейская карточка для лиц с серьезными физическими и умственными недостатками; Группа по сотрудничеству в борьбе со злоупотреблением и незаконным оборотом наркотических средств; Частичное соглашение о Европейском фонде поддержки совместного производства и распространения художественных, кинематографических и аудиовизуальных произведений; Европейский центр глобальной взаимозависимости и солидарности (Центр Север — Юг); Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия); Частичное соглашение о молодежной карточке в целях поддержки и содействия молодежным обменам в Европе; Расширенное частичное соглашение, учреждающее Европейский центр современных языков. На основе конвенции действует Фонд европейской фармакопеи.

Отрадно отметить, что СЕ уже принял свыше 160 многосторонних конвенций, соглашений и дополнительных протоколов. К большинству из них могут присоединиться все европейские государства. "Закрытых", предполагающих участие только стран — членов СЕ, — 10. Основополагающее значение имеет Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), от соблюдения которой зависит членство в СЕ. Конвенция обеспечена действием таких ее контрольных органов, как Европейская комиссия и Суд по правам человека.

В соответствии с решениями венской встречи глав государств и правительств стран-членов принят Протокол № 11 к ЕКПЧ, предусматривающий слияние Европейской комиссии и Суда по правам

человека в единый Европейский суд прав человека. Подготовлена и открыта к подписанию рамочная Конвенция о защите прав национальных меньшинств, сформирована Комиссия по борьбе с ксенофобией, расизмом, антисемитизмом и нетерпимостью.

С 1989 г. парламентская делегация СССР, а затем Российской Федерации (18 депутатов) на постоянной основе участвует в работе ПАСЕ. С 1993 г. по февраль 1996 г. российские представители работали в качестве наблюдателей в большинстве комитетов межправительственного сотрудничества СЕ. Членство в организации предполагает полноправное подключение к работе комитетов и активизацию деятельности по продвижению национальных интересов России на континенте. В 1995 г. сформирована постоянная делегация России в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

Совет Европы активно воздействует на развитие законодательства государств-членов. Его эффективность обеспечивается сходством базовых демократических принципов национальных законодательств, с одной стороны, формированием в общих интересах общеевропейского правового пространства* — с другой. В рамках "общего" сохраняется "особенное", которое не противоречит единым принципам правового регулирования и правопорядка. Государства-члены старательно приводят в соответствие с правовыми стандартами СЕ свое законодательство. Примером может служить опыт России и Венгрии.

Как известно, в мае 1992 г. Российская Федерация подала заявку на вступление в Совет Европы. В июне 1992 г. Комитет министров принял резолюцию, в которой обратился к Парламентской ассамблее СЕ с просьбой подготовить заключение по заявке в соответствии с уставной резолюцией. Парламенту Российской Федерации предоставлен статус специально приглашенного в Парламентской ассамблее СЕ. Однако в феврале 1995 г. в связи с конфликтом в Чечне процедура рассмотрения заявки России была прервана. 27 сентября 1995 г. резолюцией 1065 процедура была возобновлена с учетом того, что Россия приступила к поискам мирного решения конфликта и что по фактам посягательств на права человека было начато расследование. Ассамблея отметила, что в России продолжался процесс политических, юридических и экономических реформ. Правовая система страны, как отмечалось в заключении юридических экспертов СЕ в октябре 1994 г., все еще страдает рядом недостатков. Однако наблюдаются рост общего сознания необходимости в установлении верховенства закона и продвижение в этом направлении. В письме от 18 января 1995 г. Президент Российской Федерации, Премьер-министр, Председатели Государственной Думы и Совета Федерации заверили Совет Европы в том, что будут и дальше следовать курсу на проведение реформ.

Принимая во внимание указанные заверения, а также соображения и обязательства, изложенные ниже, Ассамблея считает, что

¹ См.: Сапого А. Х. Концепция "европейского правового пространства": проблемы и перспективы// Московский журнал международного права. 1992. № 3.

Россия — согласно ст. 4 Устава СЕ — имеет четко выраженное желание и в ближайшем будущем будет способна соответствовать критериям членства в СЕ, установленным в ст. 3 его Статута ("каждый член Совета Европы признает принцип верховенства права и принцип, в соответствии с которым любой гражданин, находящийся под его юрисдикцией, должен пользоваться правами человека и основными свободами. Он обязуется активно и искренне сотрудничать для реализации этой цели...").

Положительно оценены следующие события.

С 1992 г. Россия участвует в деятельности СЕ благодаря подключению к межправительственным программам "сотрудничества и содействия" (в частности, в области юридических реформ и прав человека) и вовлеченности ее делегации со статусом специально приглашенной в работу Парламентской ассамблеи СЕ и ее комиссий. 7 мая 1992 г. между Россией и Комитетом министров СЕ установлен "политический диалог". Россия присоединилась к ряду конвенций СЕ, в том числе к Европейской культурной конвенции.

В приоритетном порядке были разработаны: Уголовный, Уголовно-процессуальный, Гражданский, Гражданско-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы. В их основу положены принципы и стандарты СЕ. Использовались международные консультационные услуги.

Выражено пожелание о том, что будут приняты соответствующие стандартам СЕ законы: о роли, деятельности и организации прокуратуры; о бюро Уполномоченного по правам человека; о защите национальных меньшинств; о свободе собраний и свободе вероисповедания. Статус адвоката будет защищен законом: будет учреждено профессиональное сообщество коллегий адвокатов.

Лица, признанные виновными в нарушении прав человека, в особенности в связи с событиями в Чечне, будут преданы суду.

Будет гарантирована реальное пользование правами, закрепляемыми в ст. 27 Конституции Российской Федерации и Законе о свободе передвижений и выбора места жительства.

В соответствии со стандартами, установленными Рекомендацией СЕ о единых европейских пенитенциарных правилах, будут улучшены условия содержания заключенных, в частности, безотлагательно будут улучшены условия содержания в следственных изоляторах. Ответственность за управление пенитенциарными учреждениями и за исполнение наказаний как можно скорее будет передана Министерству юстиции.

Состояние и ход законодательных реформ позволят в указанные сроки подписать и ратифицировать конвенции СЕ.

Для обеспечения соблюдения перечисленных заверений и обязательств Парламентская ассамблея СЕ принимает решение разработать в тесном сотрудничестве с делегацией Федерального Собрания свою парламентскую программу "рекомендательного и контрольного характера" под эгидой комиссий Ассамблеи, отвечающих за реализацию Директивы относительно соблюдения странами — членами СЕ взятых на себя обязательств и обязанностей. Поддержана со

вместная программа Европейского союза и Совета Европы по укреплению федеральных структур, созданию механизмов защиты прав человека и проведению реформы юридической системы как весомый вклад в долгосрочное содействие и сотрудничество.

Парламентская ассамблея принимает к сведению, что Российская Федерация полностью разделяет ее видение и толкование принимаемых на себя обязательств, указанных в п. 6, и что Россия намерена:

при вступлении подписать Европейскую конвенцию о защите прав человека и признать право на подачу индивидуальных заявлений в Европейскую комиссию и обязательную юрисдикцию Европейского суда по правам человека (ст. 25 и 46 Конституции Российской Федерации);

подписать в течение одного и ратифицировать не позже чем через три года с момента вступления Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека, касающийся отмены смертной казни в мирное время, и установить мораторий на исполнение смертных приговоров. Подписать Европейскую конвенцию о предотвращении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, Европейскую рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств; строить свою политику в отношении меньшинств с учетом принципов, сформулированных в Рекомендации Парламентской ассамблеи 1201 (1993 г.), сделав их частью юридической и административной системы страны и воплотив их в повседневную практику; Европейскую хартию о местном самоуправлении и Хартию региональных языков и языков меньшинств; изучить в целях ратификации Социальную хартию СЕ, и, не дожидаясь этого, проводить свою национальную политику в соответствии с принципами этих Конвенций;

разрешать международные и внутренние споры мирными средствами (что является обязательным для всех стран — членов Совета Европы), решительно отказываясь от любых форм угрозы применения силы против своих соседей;

урегулировать пограничные споры с соседними странами в соответствии с принципами международного права при соблюдении существующих международных договоров;

обеспечить, чтобы применение Конвенции СНГ по правам человека никоим образом не препятствовало отправлению процедуры и гарантиям, предусмотренным Европейской конвенцией о защите прав человека;

пересмотреть закон о федеральных органах безопасности. Принять закон об альтернативной военной службе, как это предусмотрено ст. 59 Конституции Российской Федерации.

Особенно важным является пожелание СЕ продолжить проведение правовой реформы с тем, чтобы привести все национальное законодательство в соответствие с принципами и стандартами СЕ. Нужно строго соблюдать положения международного гуманитарного права, в том числе в случаях вооруженных конфликтов на своей территории.

Зимой Российская Федерация стала полноправным членом СЕ.

Теперь предстоят дальнейшие шаги в этом направлении. 13 апреля 1996 г. издано Распоряжение Президента Российской Федерации "О мерах по обеспечению участия Российской Федерации в Совете Европы".

В целях координации деятельности федеральных органов государственной власти, направленной на обеспечение участия Российской Федерации в Совете Европы, образована Межведомственная комиссия Российской Федерации по делам Совета Европы. Назначен председатель Межведомственной комиссии, статс-секретарь — первый заместитель министра иностранных дел Российской Федерации. Председателю Межведомственной комиссии в месячный срок предложено представить на утверждение Президента Российской Федерации проект положения о Межведомственной комиссии Российской Федерации по делам Совета Европы и предложения по ее составу.

Межведомственной комиссии поручено:

представить на утверждение министра иностранных дел кандидатуры представителей Российской Федерации в рабочих органах Комитета министров СЕ и проинформировать о произведенных назначениях СЕ;

представить в Правительство Российской Федерации предложения об участии Российской Федерации в международных органах и организациях, имеющих самостоятельный бюджет и действующих при СЕ;

представить совместно с Министерством юстиции России в Правительство Российской Федерации предложения об участии Российской Федерации в конвенциях СЕ.

В связи с необходимостью приведения правового порядка, действующего в Российской Федерации, в соответствие с международными обязательствами, вытекающими из ее членства в СЕ, поручить Межведомственной комиссии:

образовать рабочую группу по правовому сотрудничеству с СЕ, возложив на нее подготовку проекта федеральной программы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами СЕ, а также функции руководящего комитета по осуществлению утвержденной Комиссией Европейских сообществ и Советом Европы 2-годичной программы содействия реформам в Российской Федерации;

внести в Правительство Российской Федерации согласованный с Министерством юстиции России проект федеральной программы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами СЕ, подготовленный рабочей группой.

Правительству поручено учредить в г. Страсбурге постоянное представительство Российской Федерации при Совете Европы, сохранив существующее Генеральное консульство Российской Федерации в г. Страсбурге в качестве самостоятельного загранучреждения.

Министру иностранных дел Российской Федерации поручено:

завершить создание в структуре Московского государственного института международных отношений (университета) МИДа России Института европейского права в качестве головного учебного и научного центра по подготовке, переподготовке и повышению квалификации специалистов соответствующего профиля;

представить в Правительство Российской Федерации предложения о создании в структуре Министерства иностранных дел России поста правительственного уполномоченного при контрольных органах Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Механизм приведения законодательства отдельных государств в соответствие с международными правовыми стандартами весьма сложен, и его нельзя искусственно упрощать до простых "текстовых изменений". Интересна в этом плане информация Директора прав человека Совета Европы "Соответствие законодательства Венгрии Европейской конвенции о правах человека: подготовительная работа, предшествующая ратификации", которая была направлена государствам-членам и России в марте 1995 г. Расскажем о ней подробнее.

В информации выделены два раздела.

В разд. I "Методика обеспечения соответствия законодательства Венгрии Европейской конвенции о правах человека" даются пояснения вступления страны в СЕ; технической подготовки; изучения соответствия венгерской системы правопорядка и Конвенции; "проактивного" законодательства; вопросов, требующих безотлагательного решения; поправок, предложенных межведомственным комитетом, но не вступивших в силу до ратификации; "реактивного" прецедентного права Конституционного суда; применения Конвенции и соответствия ее толкования; оговорок при ратификации.

В разд. II содержатся принципиальные выводы венгерских властей по основным положениям Конвенции: право на жизнь, право на свободу и безопасность личности, право на уважение частной жизни, право на свободу выражения, право на свободу проведения мирных собраний и свободу объединений (ст. 11), право на эффективные средства судебной защиты против нарушения прав и свобод, гарантированных Конвенцией (статья 13), право на образование (Протокол № 1, ст. 2).

Венгрия подписала Европейскую конвенцию о правах человека 6 ноября 1990 г. и ратифицировала ее 15 октября 1992 г. Временной разрыв был обусловлен стремлением принять определенные меры в правовом и иных направлениях для приведения в соответствие с Конвенцией своей законодательной базы, пересмотреть определенные аспекты венгерского законодательства в свете положений Конвенции и прецедентного права органов надзора за ее соблюдением, а также внести в него соответствующие корректировки. Было намерение лишь "выявить" наиболее "очевидные" потенциальные противоречия между двумя совокупностями правовых

норм и свести их к минимуму для ограничения количества оговорок к Конвенции.

Сопоставление систем прав, гарантированных Конвенцией и законодательством Венгрии, на первый взгляд демонстрирует то, что законодательство содержит аналогичный перечень прав, однако формулировка некоторых из них терминологически отличается от положений Конвенции. Ряд других прав, гарантированных Конвенцией, отсутствует в законодательстве либо вступает с ним в противоречие. Подобные противоречия нужно было свести к минимуму или устранить. В этой связи Правительство создало Межведомственный комитет, возглавляемый заместителем министра юстиции. Комитету было поручено произвести учет прецедентного права, на котором строится практика органов надзора за исполнением Конвенции, проанализировать юридические аспекты его влияния на венгерское законодательство после ратификации Конвенции, а также внести предложения по устранению противоречий. Процесс изучения и анализа продолжался 17 месяцев. Итоговый отчет был представлен Правительству министром юстиции. Последовавшие за этим предложения Правительства парламенту по вопросу ратификации Конвенции основывались на выводах вышеупомянутого отчета. Основные выводы в форме сжатого исследования были опубликованы — при финансовой поддержке Совета Европы — в специализированном издании, посвященном правам человека, и заблаговременно, до начала процедуры ратификации, предоставлены в распоряжение членов Правительства и парламента в качестве справочного документа.

В процессе подготовки Комитету было необходимо ознакомиться с прецедентным правом, практикуемым органами надзора за исполнением Конвенции. Были собраны необходимые исходные материалы: постановления комиссии, решения суда и различные публикации, касающиеся практики прецедентного права, относящегося к каждой статье Конвенции и определенным положениям Протоколов, определены возможные области его расхождения с венгерским законодательством и предложены пути устранения подобных расхождений. На основании предложений экспертов и исследований Комитет осуществил двухэтапное изучение потенциальных противоречий между законодательством Венгрии и Конвенцией. Были рассмотрены обязательства, которые будут возложены после ратификации Конвенции на венгерскую систему права в целом, и обязательства, вытекающие из постатейных положений Конвенции. Комитетом были выделены следующие основные принципы: Конвенция должна обладать высшей юридической силой в законодательстве Венгрии по сравнению со всеми национальными законами, и, следовательно, любые выявленные противоречия должны регулироваться таким путем, который базируется на соблюдении приоритета Конвенции. Правительство Венгрии выразило желание ратифицировать все Протоколы к Конвенции и признать право подачи индивидуальных исковых заявлений и обязательного исполнения решений суда.

В ходе изучения соответствия венгерской системы правопорядка и Конвенции позиция Комитета основывалась на фундаментальном положении о том, что Венгрия является одним из государств, правовая система которых препятствует прямому правоприменению международных соглашений в суде после их ратификации. Согласно действующему законодательству, соглашения, ратифицированные парламентом, подлежат промульгированию национальным юридическим документом, что, соответственно, трансформирует их во внутренние правовые нормы. В случае международных соглашений, налагающих на индивидуума права и обязанности общего характера, национальным инструментом реализации подобной трансформации должен быть парламентский акт. В этой связи конституционные акты и акты Конституционного суда обуславливают то положение, что венгерское законодательство не должно вступать в противоречие с ратифицированными международными соглашениями, и, соответственно, таковые соглашения не должны вступать в противоречие с Конституцией страны.

Имеющее место явное несоответствие между приоритетом Конвенции над внутренними нормами, с одной стороны, и ее статусом и формой в национальной правовой системе после обнародования, с другой стороны, может быть разрешено только путем внесения поправок в соответствующие положения законодательства в случае возникновения подобных противоречий.

Далее даны пояснения того, как и каким образом следует применять соответствующие статьи Конвенции в национальном законодательстве, включая толкование, применение актов, решения Конституционного суда, прецедентные решения Европейского суда в Страсбурге, рекомендации о принятии правовых мер, обоснований.

Глава VII. Очерки развития отраслей права в отдельных государствах

Сравнительное правоведение чаще всего делает предметом своего внимания отрасли национального права или законодательства. Сопоставление их полезно в практическом смысле, позволяя законодателям разных стран раздвигать горизонты законотворчества*. Оно помогает в учебно-образовательных целях как студентам, аспирантам, так и всем лицам, изучающим вопросы общей и особенной части сравнительного правоведения.

В предлагаемой читателю главе предметом анализа избраны пять отраслей права — конституционное, гражданское, административное, финансовое и уголовное. В пользу такого выбора послужили соображения объективного характера, а именно значимость этих отраслей в общей системе права. Сказались и авторские склонности. Главное же состоит в том, чтобы каждая отрасль национального права умело сопоставлялась с соответствующей отраслью иностранного права.

1. Конституционное право

Данная отрасль занимает ведущее место в системе права каждого государства. Она определяет статус гражданина, права и свободы человека, основы устройства государства и общества, построения и функционирования правовой системы. Общие черты конституционного права, отражающие развитие идей и доктрин конституционализма, современные международные демократические принципы, сочетаются со специфическими особенностями этой отрасли в различных государствах или группах государств². Ниже подробно рассматриваются эти вопросы.

Российская конституционная доктрина сформировалась довольно поздно. Лишь в начале XIX в. усилиями Сперанского вводятся новые учреждения — Государственный Совет и др., начинаются большие работы по кодификации. Влияние Франции выразилось в обсуждениях в кружках декабристов конституционных проектов Пестеля и др. Граф Н.Н. Новосельцев (1761—1836 гг.) разработал "Государственную Уставную Грамоту Российской империи", которая содержала положения о конституционной монархии. Реформы 60-х гг. дали мощный толчок развитию проектов правовых преобразований. В конце 80-х гг. усилиями министра внутренних дел графа Лорис-Меликова (1825—1888 гг.) был разработан конституционный проект, предусматривающий привлечение к разработке законов выборных от земств. Но и этот проект не был реализован.

¹ См.: Правовая реформа: концепции развития российского законодательства. М., 1995. ² Рекомендуем ознакомиться с учебным изданием "Иностранное конституционное право" под ред. В. В. Маклакова (1996 г.), в котором рассмотрены конституционные институты 15 государств. Интересна книга "Сравнительное конституционное право" авт. колл., отв. ред. В. Е. Чиркин, М., 1996, в которой содержится универсальный анализ институтов конституционного права многих государств. Сравнительно-нормативное сопоставление сочетается с доктринальной оценкой эффективности способов конституционного регулирования. И это позволяет лучше выявить общемировые и локальные, временные тенденции конституционных процессов. Регулярно выходит в свет "Конституционное право: восточноевропейское обозрение", издаваемое Центром исследований восточноевропейского конституционализма Московского отделения Российского научного фонда.

Начало XX в. ознаменовалось введением начал парламентаризма. Создается Государственная Дума, издаются некоторые основные законы. Все это не могло не отразиться на структуре правосознания людей, не привыкших к приоритету конституционных и парламентских идей. Идеи прямого народовластия и безвластия, непослушания закону приобрели более устойчивое значение.

В вихре современной экономической, политической, судебной и других реформ многим кажется возможным начинать с нуля нашу конституционную историю. Дескать, все было не так и очень плохо... Да, России не везло с конституциями, их не было. И революция в России "родила", по сути дела, впервые Конституцию. В Конституции РСФСР 1918 г. была закреплена концепция прав и свобод гражданина, новая концепция власти. В Конституции 1924 г. — принципы государственного объединения республик. В Конституции 1936 г. отражено изменение форм организации государственной власти, в Конституции СССР 1977 г. и в Конституциях республик 1978 г. — гарантии прав личности, правовые институты регулирования экономики, социальной сферы, звенья политической системы. Во всех случаях конституционные доктрины отражали марксистско-ленинский взгляд на закономерности развития общества и государства как его главного двигателя.

Наука конституционного права не находилась в забвении. В 20-х гг. было немало книг, брошюр, статей, посвященных разъяснению положений конституций, преимущественно о государственных органах. После известного совещания по проблемам юридической науки 1938 г. выходит в свет первый фундаментальный учебник "Советское государственное право", построенный в строгом соответствии с системой действующей Конституции 1936 г. С некоторыми отступлениями от этой схемы был построен учебник по государственному праву, опубликованный в 1948 г. Таков условно первый этап развития науки конституционного права в оболочке "государственного права".

Второй этап начинается с постановки вопроса о конституционном праве с более широким объемом регулируемых отношений¹. В одних случаях государственное право, в других — конституционное право признавалось ведущей отраслью, содержащей основные положения для других отраслей. Предметом конституционного права считались основные черты социально-экономической системы и политической организации общества, закрепление суверенитета народа и наций. Одновременно продолжалась полемика со сторонниками традиционного взгляда на государственное право как отрасль, предмет которой составляют преимущественно отношения государственного властвования², в широком смысле — регулирование общественного и государственного строя, прав и обязанностей граждан, в узком — отношения в связи с организацией государственной власти, государственным устройством и отношениями с гражданами в процессе осуществления власти³.

¹ Подробнее см.: Вопросы советского государственного права. М., 1959. С. 51—93;

Конституционное право социалистических стран. М., 1963. ² См.: Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. Очерк-эссе М. 1969.

³ См.: Лепешкин А. И. Курс советского государственного права: В 2 т. Т. 1. М., 1961. С. 24—34.

Шагом вперед был выход в свет в 1975 г. книги "Советское конституционное право", подготовленной ленинградскими юристами, и монографии "Теоретические основы советской Конституции", выпущенной в 1981 г. коллективом Института государства и права. Конституционное право признается как одна из отраслей права с более ощутимым влиянием на другие отрасли и более широким предметом. Продуктивна и постановка вопроса о конституционализме как своего рода конституционном мировоззрении и ценности¹. И теперь по классификации Высшего Аттестационного Комитета введена специальность "Конституционное право".

Приведенный очерк развития государственного, конституционного права дает основание сделать вывод о его сложной эволюции и плодотворности ряда разработок. И все же отметим слабость исследований реальных конституционных процессов, их забвение на фоне явно преувеличенного внимания к ритуальным конституционным институтам, невысокий престиж конституции в обществе, государстве, недооценку сравнительно-конституционного анализа.

Это и дало повод к резкому отторжению всех прошлых конституционных разработок и стремлению на расчищенном от них месте строить новое конституционное здание. С исчезновением Союза ССР возникли новые конституционные теории с элементами социал-демократических концепций. Конституционное право, несомненно, выходит на передний план в общей системе права ввиду возрастающей роли конституции и конституционных реформ. Оно приобретает важнейшую социальную роль в качестве главного рычага всех общественных преобразований и основного элемента программ и позиций государственных институтов, партий, национальных движений, общественных организаций, международных организаций. Более широким становится предмет конституционного регулирования. Усиливается влияние конституционного законодательства на все отрасли законодательства. В 1990—1993 гг. появилось несколько проектов российской Конституции, различавшихся и по социальной ориентации, и по конструкциям высших органов.

Конституция Российской Федерации принята путем референдума в 1993 г. Она обладает очевидными демократическими ценностями, особенно ввиду широкого содержания главы о правах и свободах человека и гражданина. Отражены общепризнанные принципы конституционного и международного права. Глава 1 об основах конституционного строя имеет приоритетное и системообразующее значение для всех глав и статей конституции. Конституционная структура государства исходит из принципа разделения властей и сильной роли Президента. Гарантирована самостоятельность местного самоуправления.

В то же время не все конституционные аспекты получили полное и четкое отражение, особенно принципы регулирования экономической и социальной жизни, финансов и бюджета, участия в делах международного сообщества и в составе межгосударственных объединений, контрольных функций парламента, разграничения предметов ведения Федерации и ее субъектов. Дискуссии в стране по этим вопросам продолжаются.

¹ См.: Степанов ИМ. Уроки и парадоксы Российского конституционализма. М., 1996.

В последние два-три года появилось немало книг и учебников по конституционному праву России¹, с которыми полезно ознакомиться. Отметим, что в них преобладает узкий, преимущественно государствоведческий подход к конституционному праву, содержание которого сводится к оси "власть — гражданин". Значительно меньше внимания уделяется месту и роли Конституции в правовой системе, ее соотношению с другими отраслями права, способам конституционного воздействия на общественные процессы.

Стремясь преодолеть эти трудности, автор в ряде своих трудов и в рамках учебной программы "Конституционное право", преподаваемой в Международном университете, дает более широкую панораму конституционного права².

В сжатом виде можно выделить следующие институты конституционного права, составляющие его содержание:

а) конституционное право как отрасль права. Предмет, метод, конституционные нормы, конституционные отношения, источники конституционного права, конституционные понятия и термины;

б) теория конституции. Природа конституции, ее принятие, изменение и отмена, структура конституции, конституционные нормы, действие конституции и ее охрана;

в) конституция в правовой системе. Высшая юридическая сила конституции, прямое действие конституции, правообразующее значение конституции, критерии конституционности правовых актов и их обеспечение, толкование конституции, конституционные основы соотношения национального и международного права;

г) конституционный строй. Конституционные принципы организации общества и государства, статус гражданина, гарантии стабильности конституционного строя, факторы, влияющие на изменения конституционного строя;

д) конституционный статус человека и гражданина. Конституционный приоритет прав человека и гражданина, гражданство, классификация прав, свобод и обязанностей, конституционное обеспечение статуса гражданина;

е) конституционное закрепление суверенитета народа. Принципы выражения народного волеизъявления и самоуправления, гарантирование свободной и легальной самоорганизации социальных, национальных и иных общностей, недопустимость узурпации власти народа. Первичность института народовластия;

ж) конституционное регулирование федеративного устройства. Устройство Российской Федерации, статус субъекта Федерации, разграничение предметов ведения и полномочий между органами Федерации и ее субъектов, согласительные и коллизионные процедуры, режимы территории, территориальное давление.

з) конституционный статус государственных и общественных институтов. Конституционные характеристики государства как демо-

¹ См.: Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. М., 1994; Конституционное право России: лекции. Саратов, 1995. Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф. Опыты федерализма. М., 1994; Козлова Е. В., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 1995.

² См.: Тихомиров Ю. А. Конституционное право: уроки прошлого и взгляд в будущее// Правоведение. 1992. № 6; Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994.

кратического, федеративного, правового, с республиканской формой правления; статуса политических партий, объединений граждан, средств массовой информации, политического многообразия;

и) конституционное регулирование государственной власти. Конституционные основы государственной целостности и взаимодействия органов государственной власти; разделение властей; конституционный статус законодательных, исполнительных и судебных органов; президент; выборы органов государства и должностных лиц;

к) конституционные основы местного самоуправления. Конституционная самоорганизация населения, порядок образования местного самоуправления, компетенция местного самоуправления, гарантии самостоятельности и охраны прав местного самоуправления;

л) конституционные основы развития сфер общественной жизни. Конституционная ориентация на "общее благо", регулирование экономической сферы собственности, предпринимательства, труда, социальных отношений, политической сферы обороны и международных отношений.

В соответствии с научными представлениями и взглядами, программами партий и депутатов в стране развивается конституционное право. Его основными источниками являются Конституции Федерации и республик, устав областей и др., конституционные и федеральные законы, указы Президента, законы субъектов Федерации, а также Декларации о суверенитете республик, государственные договоры, Федеративный Договор, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами Федерации и ее субъектов. Баланс их не всегда соблюдается.

Развивается конституционное законодательство на уровне Федерации и ее субъектов. Приняты конституционные законы о Конституционном суде, об арбитражных судах, о референдуме, об Уполномоченном по правам человека, Законы о выборах, о местном самоуправлении, об общественных объединениях и др. Примечательно, что конституционные аспекты все более отчетливо проявляются в отраслевом законодательстве. На очереди новые законы.

Рассмотрим теперь вопросы развития конституционного права в зарубежных государствах. Ввиду довольно полного освещения их в специальных трудах¹ сделаем акцент на тех странах и институтах, актах и нормах, сопоставление с которыми представляет особый интерес для конституционных процессов в России.

В наибольшей степени к конституционному праву России близко конституционное право государств Содружества. Объяснением служит их общая историческая "корневая" система, а также согласование конституционных принципов в рамках единой политики. Различия касаются в основном устройства государственных органов².

Французское конституционное право является одним из наиболее развитых в общей массе таких отраслей других стран. Объяснение этому следует искать прежде всего в динамичной и многообразной общественно-политической истории страны и ее роли как

¹ Подробнее см.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Под ред. Б. А. Страшун. Т. 1 М., 1993; Конституционное (государственное) право зарубежных стран/Под ред. Б. А. Страшун. Т. 2. М., 1995. ² См., например, Мелашенко В.Ф. Основы конституционного права Украины. Киев, 1995.

"матери" основных демократических и правовых принципов. После Конституции 1971 г. в прошлом веке друг друга сменяли Конституции 1830 г., 1848 г., 1850 г. Во второй половине XX в. наиболее демократической была Конституция Франции 1946 г., затем в 1958 г. была принята Конституция, образовавшая курс на усиление президентской власти. Но все же примечательно, что ее составной частью являются Декларация прав человека и гражданина 1789 г. и преамбула Конституции 1946 г., в этом выражена конституционная преемственность страны, особенно в части стабильного обеспечения прав и свобод граждан.

Действующая Конституция Франции отличается рядом принципиальных положений как сугубо в конституционном плане¹, так и применительно к правовой системе. Бесспорно усиление роли Президента и Правительства, с одной стороны, и сужение полномочий парламента — с другой. Строго регламентирована сфера законодательства, легализована процедура делегирования Правительству прав на издание законов. Статья 38 Конституции устанавливает, что Правительство может просить парламент о разрешении издавать в течение ограниченного срока ордонансы по вопросам, относимым к сфере закона.

Среди конституционных институтов следует назвать Государственный совет, который участвует в выработке законов и ордонансов, разрешает административные споры. Конституционный совет выполняет функции конституционного контроля, избирательного суда и обладает некоторыми консультативными полномочиями. На основе органического закона действует экономический и социальный совет. Как консультативное собрание при государственных органах Совет представляет основные виды экономической и социальной деятельности, обеспечивает их участие в политике правительства, дает заключения о проектах программных законов и планов, а также консультаций. Подобные институты способствуют укреплению связей между властью и гражданским обществом.

В рамках конституционного права определяются основные элементы национальной правовой системы. В Конституции установлена иерархия правовых актов: Конституция; органический закон;

закон; финансовые и программные законы; законы, принятые на референдуме; акты Президента; ордонансы правительства; международные договоры и соглашения, одобренные или ратифицированные и превышающие силу внутренних законов при условии применения такого договора или соглашения другой страной.

Рассмотрим кратко основные акты конституционного значения². Их можно разделить на несколько групп. Во-первых, законы о государственных институтах — о назначении на гражданские и военные должности государства, о деятельности палат парламента, регламент Национального собрания, о Государственном совете, о Конституционном совете, о Высшем совете магистратуры, о Высокой палате правосудия, Кодексе судостроительства. Во-вторых, законы и иные акты о выборах Президента, Избирательный кодекс, об

¹ Подробнее см.: *Демшель А., Демшель Ф., Пикемаль М.* Институты и власть во Франции. М., 1977.

² См.: Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989.

опросах общественного мнения, о финансовой гласности политической жизни, о свободе печати, об информатике, о реформе правового положения прессы и др. В-третьих, законы о принципах регулирования отдельных сфер государственной жизни — о реформе планирования, о демократизации государственного сектора, о приватизации и др.

Для норм и актов французского конституционного права характерен ряд особенностей, выражающихся в их структуре, сочетании программных и регламентирующих норм в комбинации норм внутри большого свободного акта, в тщательном согласовании норм материального и процессуального права. В качестве примера сошлемся на Избирательный кодекс (1992 г. Шестое издание).

Вот его содержание.

Книга первая. Выборы депутатов, генеральных и муниципальных советников.

Титул I. "Общие предписания о выборах депутатов, генеральных и муниципальных советников".

Глава I. "Условия, предъявляемые и к избирателю". Глава II. "Избирательные списки". Глава III. "Условия избираемости и неизбираемости". Глава IV. "Несовместимость". Глава V. "Избирательная кампания. Финансирование и предельная сумма избирательных расходов". Глава VI. "Голосование". Глава VII. "Уголовные предписания". Глава VIII. "Споры".

Титул II. "Специальные положения о выборах депутатов".

Титул III. "Специальные положения о выборах генеральных советников".

Титул IV. "Специальные положения о выборах муниципальных советников и членов совета Парижа".

Глава I. "Положения, применимые ко всем коммунам". Глава II. "Специальные положения, применяемые к коммунам с населением менее 3000 жителей". Глава III. "Специальные положения, применяемые к коммунам с населением 3500 и более жителей". Глава IV. "Особые положения, применяемые к Парижу, Лиону и Марселю".

Книга вторая. "Выборы сенаторов". Титул I. "Состав Сената и продолжительность мандата сенаторов". Титул II. "Состав избирательной коллегии". Титул III. "Назначение представителей от муниципальных советов". Титул III-I. "Назначение представителей в Собрание Корсики". Титул IV. "Выборы сенаторов". Титул V. "Условия применения". Титул VI. "Уголовные положения".

Книга третья. Специальные положения о местном коллективе Сен-Пьер и Микелон.

Книга четвертая. "Выборы региональных советников и советников в Собрание Корсики". Титул I. "Выборы региональных советников". Титул II. "Выборы советников в Собрание Корсики".

Приложения даны к избирательному кодексу. Выборы пэра и его заместителей. Выборы Президента Республики. Выборы представителей в Европейский парламент. Финансовая открытость политической жизни. Референдум. Опросы общественного мнения.

Конституционная доктрина Германии исходит из традиционных западных концепций демократии. Принятая Конституция 1949 г. заложила основы ее государственного развития. Были усилены прин

ципы и институты представительной демократии в ущерб плебисцитарным элементам. Ослаблена роль федерального Президента в пользу Федерального канцлера. Были предприняты усилия к возрождению демократических партий, которые постепенно стали основными каналами политического волеизъявления. Серьезное внимание уделяется защите прав и свобод граждан.

Немецкие ученые-юристы связывают действующее конституционное право с конституцией как его предметом. Отсюда широкий спектр конституционно-правовых проблем, для решения которых исходным пунктом является понимание конституции как материального единства, как обеспечения правового порядка процесса государственной интеграции, как правовой основы государства, как средства ограничения и рационализации власти и гарантии свободной политической жизни. Именно в таком контексте дается анализ конституционных проблем в книге К. Хессе "Основы конституционного права в ФРГ"¹ Рассмотрение Конституции сочетается с анализом основ конституционного строя (демократия, социальное правовое государство, федеративное государство) и его черт (прав граждан, функций властей, защиты Конституции). Причем конституционное право рассматривается в тех "пересечениях", которые неизбежны с оккупационным правом, международным правом и правом Европейского сообщества.

Примечательно, что понятие "государственное право", конкурирующее с вышеназванным понятием "конституционное право", имеет, по сути дела, тот же смысл. Авторы семитомного исследования "Государственное право Германии", переведенного на русский язык и изданного в двух томах — так же рассматривают конституционное право, как право "политическое", и раскрывают нормативную природу Основного Закона, способы его толкования. В них дана характеристика основ конституционного устройства ФРГ, способов формирования политической воли народа, системы высших государственных органов, федеративного устройства, конституционных основ финансовой системы, прав и свобод граждан.

Рассмотрим теперь ряд основных конституционных актов. Как уже отмечалось, Конституция ФРГ действует с 1949 г. В Конституции есть разделы об основных правах граждан, о Федерации, о землях, о бундестаге и бундесрате, федеральном Президенте, правительстве, законодательстве Федерации, исполнении федеральных законов, правосудии, финансах. За прошедшие годы в ее текст были внесены изменения: отменены ст. 23, 49, добавлены ст. 12", 45¹, 45¹, 45^е, 53", 80^о, 87", 87¹, 87^е, 87^д, 91", 91" (об общих задачах и совместных действиях Федерации и земель), 115¹¹, 115^е, 115¹¹ (о состоянии обороны).

В структуре конституционного законодательства заслуживают упоминания две группы законов. Первая охватывает законы о государственных институтах — о выборах в бундестаг (1975 г.), о финансовой взаимопомощи Федерации и земель, о выборах федерального Президента, о федеральном Конституционном суде. Рег-

¹ См.: Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981.

² См.: РАН. Институт государства и права. Государственное право Германии. Сокр. пер. нем. Т. 1 и 2. М., 1994.

ламент федерального правительства. Вторая включает акты об институтах гражданского общества — Закон о политических партиях (1967 г.). Закон о процедуре референдума, народной инициативы и народного опроса (1979 г.).

Советуем подробно с ними ознакомиться¹.

Конституционное право Великобритании отличается весьма существенными особенностями. В стране не было и нет писаной конституции как единого, нормативно-систематизированного акта. Отсутствует и единая процедура принятия конституционных норм. Ее заменяет совокупность правовых правил двоякого рода. В первую группу можно включить статуты как акты парламента, принятые на протяжении столетий. Многие из них сохраняют силу лишь частично. Число парламентских актов конституционного характера превышает четыре тысячи, и они охватывают разные стороны государственной власти и управления.

К этой же группе относятся и судебные решения-прецеденты, особенно палаты лордов — как высшей судебной инстанции. Ее решения имеют обязательный характер для всех судов.

Во вторую группу включаются своего рода неписаные нормы, скорее обычаи, сложившиеся в практике государственной деятельности. К ним относятся, например, правила о назначении министров, о коллективной ответственности Кабинета Министров, о роспуске парламента и др. Подобные правила весьма устойчивы, что объясняется глубоко традиционалистским укладом английской жизни и мировоззрения.

Источником английского конституционного права считаются и труды крупных ученых-юристов. В них содержатся описания, обобщения и оценки писаных и неписаных конституционных норм, которые нередко используются при решении конкретных дел.

Публикуется немало книг и учебников, пособий по конституционному праву. Сошлемся на книгу Дж. Албера "Конституционное и административное право", в которой достоинством английской конституции признается ее гибкость и эволюционная приспособляемость к меняющимся условиям. Начиная с XVII в. осью государственного развития является "сбалансированная конституция", сочетающая элементы монархии, аристократии и демократии и обеспечивающая ограничение властей правом. Конституционализм рассматривается не только как сумма "строгих норм", но и как отражение ценностей — политических (господство права, разделение властей, парламентское верховенство), юридико-консолидирующих (федеральные и унитарные элементы, образование Британского содружества наций, сочетание национального права и права Европейского сообщества)².

Приведем некоторые наиболее значительные правовые акты Англии, имеющие конституционное значение. Это — Билль о правах (1688 г.), Акт короля о признании парламента (1689 г.), Акт о Союзе с Шотландией (1706 г.), Акт о публичных собраниях (1908 г.),

¹ См.: Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты. М., 1991.

² См.: Constitutional and Administrative Law. Second Edition. London, 1994. P. 3—115.

Акт об управлении Ирландией (1970 г.), статут Вестминстера (1931 г.), Акт об общественном порядке (1936 г.), Акт о публичной регистрации актов (1958), Акт о публичных органах (1960 г.), Акт о местном самоуправлении (1972, 1992 гг.), Акт о Конституции Северной Ирландии (1973 г.), Акт о министрах Короны (1975 г.), Акт о представительстве народа (1983, 1985 гг.), Акт о выборных властях (1989 г.), Акт о Европейских сообществах (1972, 1993 гг.), Акт о Европейском союзе (1994 г.). Примечательно, что краткие извлечения из названных и иных актов регулярно публикуются в сборниках "Статуты публичного права"¹.

Помимо очевидной источниковедческой специфики английское конституционное право отмечает и ряд конституционных институтов. Великобритания является монархией, права Короны очень широки и охватывают, по сути дела, все сферы государственной деятельности. Но фактически они намного уже, поскольку большинство полномочий Короны осуществляет Кабинет министров, и особенно Премьер-министр. Последний назначается монархом и является лидером партии, победившей на выборах. Само Правительство состоит как бы из двух частей — оно включает всех министров и одновременно более узкую группу министров и иных высоких должностных лиц (Кабинет). По сути дела, Кабинет и ведет все дела государственного управления, его же линия определяется Премьер-министром.

Английские юристы считают эффективным секретом британской Конституции единение исполнительной и законодательной властей. Почти все законопроекты исходят от Правительства.

Парламент состоит из двух палат. Палата общин формируется путем всеобщих выборов, Палата лордов (в ней около 1200 лордов) — путем назначений, пожалований и по наследству. Консерватизм второй палаты давно является объектом критики в стране, но до сих пор не преодолен.

Еще одна особенность английского строя — отсутствие института конституционного контроля в отличие от большинства стран континентального права.

Своеобразно и государственное устройство Великобритании, построенное на актах-униях. Будучи унитарным государством, оно допускает широкую самостоятельность для Уэльса и особенно для Шотландии. Для них есть квоты мест в палате общин, имеются специальные министерства, ведающие их делами, могут приниматься специальные законы для Шотландии.

Конституционное право Соединенных Штатов Америки представляет собой сложную совокупность правовых идей, концепций, норм и способов толкования. Чтобы разобраться в нем, необходимо прежде всего дать характеристики американской Конституции. Принятая в 1787 г. Конституция США представляет собой краткий и концентрированный документ, посвященный в основном системе государственных органов и их взаимоотношениям между со-

¹ См.: Blackstone's Statutes on Public Law, 1995—6. Fifth Edition. P. Wallington M. A., LL.M., Barrister and. Robert G. Lee L.L.B.

бой, отношениям федерации и штатов, порядку вступления в силу и последующим изменениям. В ней почти отсутствуют статьи о правах и свободах граждан, о ряде важных государственных и общественных институтах, о партиях и т.д.

Поэтому первоначальный текст Конституции изменялся с помощью поправок, уточнений и дополнений, а также путем отмены ряда статей. Двадцать семь поправок служат естественным элементом Конституции, особенно Билль о правах, включавший десять поправок. Процедура внесения конституционных изменений довольно сложная.

В США существует двухуровневая конституционная система. Конституции штатов признают верховенство федеральной Конституции, но отличаются от нее большим объемом и разнообразием. В них полнее закреплены права граждан, а также такие институты прямой демократии, как выборы, народная инициатива, отзыв должностных лиц, референдум.

Государственная власть в США строится на основе доктрины "разделения властей" и четкого правового регулирования как статуса Президента, Конгресса и Верховного суда, так и определения их взаимоотношений. Президент обладает широкими полномочиями, но он не вправе досрочно распускать Конгресс. Его послания к Конгрессу содержат основные цели внутренней и внешней политики страны. Правительство в традиционном-европейском смысле не существует, и действующие министры и государственные секретари напрямую подчиняются президенту. Конгресс состоит из двух палат — Палаты представителей и Сената — и занят в основном законодательной деятельностью.

Отсутствие конституционного суда с успехом компенсируется функцией Верховного суда развивать право и осуществлять конституционный контроль. Верховный суд вправе объявлять соответствующими или не соответствующими Конституции, недействительными акты Президента, Конгресса и властей штатов. Даваемое при этом толкование Конституции приобретает нормативно-обязательный смысл¹.

Интересны правила конституционного толкования штата Нью-Йорк², сложившиеся в судебной практике.

Правило 1. "Цель толкования писаной Конституции — придать силу намерениям народа, принимавшего ее, и эти намерения должны быть обнаружены в самой Конституции, если только слова и выражения ее не являются спорными. Суд должен руководствоваться духом в той же мере, что и буквой Конституции. Она должна истолковываться с учетом ее специальных и общих целей, общего и обычного значения ее предписаний, а не на основе буквального и специализированного значения употребленных в ней слов. Там, где необходимо придать действенность какому-либо положению

¹ О роли Верховного суда США в развитии конституционных доктрин прецедентного права. См.: Жидкое О. А. Верховный суд США: право и политика. М., 1985. С. 89—142. ² Лафитский В. И. Конституционный строй и роль штатов в структуре американского федерализма. М., 1993. С. 152—156.

Конституции, независимо от того, предоставляет ли оно права, либо ограничивает или запрещает, следует в самом положении искать, что за ним стоит и какие цели ставит оно. Определяя подходы к толкованию, суд, как утверждается, не должен принимать во внимание какие-либо соображения удобства либо подчинять конституцию требованиям сиюминутного права".

Правило 2. "Основополагающее правило в отношении писаных конституций — применение единообразного и неизменного толкования".

Правило 3. "В поисках правильного толкования конституционного положения результат, который станет следствием того или иного толкования, всегда убедительный, а в ряде случаев и решающий фактор. Толкование Конституции должно основываться на указанных целях и не препятствовать политике общего блага. Вместе с тем значение конституционных норм не должно выходить за сформулированные рамки только по той причине, что расширительное толкование целесообразно либо удобно".

Правило 4. "Должное уважение необходимо оказывать тому, как законодательная власть понимает конституционное положение, особенно в том случае, если оно сформулировано одновременно с самим положением и если можно предположить, что оно испытывало воздействие тех же политических взглядов и того же образа мышления, которые господствовали среди авторов обсуждаемого положения. Если толкование, данное законодательной властью, подтверждено многолетней практикой следования ему со стороны исполнительных и административных органов, за ним признается значение основы судебного толкования, и оно имеет силу почти судебного толкования. Но этот источник толкования непригоден, если законодательство не единообразно, если не было указанного подтверждения или его неоднократно ставили под сомнение суды".

Правило 5. "Конституция должна толковаться таким образом, чтобы она воспринималась как целостный и единый документ, различные части которого тесно связаны и взаимодействуют друг с другом. Должно применяться такое толкование, которое признает за каждым положением силу, а не абсолютизирует какое-либо одно из них в ущерб другим положениям, тем самым превращая их в неработающие либо в недействительные. Когда между различными частями Конституции есть очевидное противоречие, необходимо обратиться к духу и целям каждой из них, и если в этом отношении между ними нет противоречия, хотя оно и существует по буквальному смыслу, затруднений в придании силы каждой из частей Конституции, как и было задумано авторами Конституции, возникать не должно. Если общее положение несовместимо с каким-либо отдельным или конкретным положением, последнее должно рассматриваться как исключение из первого и за ним как таковым должны быть признаны полная сила и действие".

Правило 6. "В широком смысле при толковании Конституции применяются те же правила, которые используются при толковании статутов и других писаных источников права. Но формулиров-

ки Конституции считаются отобранными с большей тщательностью и точностью, чем формулировки статутов, и, когда они имеют определенное значение, повода для толкования не возникает, и в функции суда не входит размышлять, что под этим подразумевалось".

Правило 11. "Суды не могут игнорировать конституционное положение по тем мотивам, что прекратили свое действие либо изменились политические цели, послужившие основой его принятия. Однако, если изменение конституционной политики подтверждено убедительным доказательством и по сути никем не оспаривается и не отрицается, и если действие подобного изменения подтверждено формулировками поправок по меньшей мере одного раздела Конституции, и если оказывается, что положение какого-либо иного раздела, хотя и не отменено формально, фактически утратило силу по причине принятия последующих поправок, в подобных случаях изменения или поправки, которые были сделаны с целью политических изменений, на самом деле фактически и косвенно устранили действие либо отменили положение, которое в связи с принятием последующих поправок не имеет дальнейшего основания для существования.

Обстоятельства, касающиеся традиций, изменений в социальных приоритетах и обретенного нового знания, не изменяют Конституцию как таковую, но они изменяют господствующие представления о том, что является обоснованным".

Рассмотрим кратко основные акты американского конституционного законодательства¹. Они доступны либо как отдельные законы, либо как органические части свода законов США, в структуре которого они действуют (с указанием титулов, глав и параграфов). Применительно к федеральным органам можно назвать Постоянные правила Сената Соединенных Штатов, Закон о преемственности должности Президента, Закон о судебной власти, Правила Верховного суда Соединенных Штатов, Закон о регулировании лоббизма, общие положения о правительственных органах и план реорганизации (1977 г., № 1), "исключительный аппарат Президента", акты о национальном чрезвычайном положении и военных полномочиях, Закон о реформе гражданской службы.

Детально регламентирован статус граждан. Действует Закон о гражданских правах. Подробно урегулированы положения об избирательном праве граждан и выборах. Есть Закон о федеральных избирательных кампаниях.

Американская конституционная доктрина и практика уделяют большое внимание механизму согласования правовых актов штатов. Как отмечают специалисты Института законодательства и сравнительного правоведения, федеральное законодательство не может обеспечить должный уровень унификации или единообразия правового регулирования на всей территории США. Сфера действия федерального законодательства ограничена Конституцией США, в которой закреплено жесткое разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Федеральные законы,

¹ См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993.

нарушающие права штатов, могут быть признаны Верховным судом США неконституционными. Решительно противятся вмешательству федерации и органы власти штатов, создавшие специальные институты координации законодательной политики.

Действует Совет правительств штатов как коллективный орган правительств всех штатов, представленный губернатором и двумя законодателями от каждого штата. У него есть четыре региональных представительства. Совет оказывает содействие правительствам штатов в совершенствовании администрации и управления, в выработке общих подходов к решению социально-экономических и политических проблем, в сборе, обработке и распространении информации, представляет интересы штатов в федеральных органах власти. Совет дает рекомендации губернаторам, легислатурам и Верховным судам штатов, которые оказывают влияние на формирование правовой политики в штатах. Издаются периодические обзоры и сборники.

Важную роль играет национальная конференция уполномоченных по унификации законов штатов, которая более ста лет успешно занимается унификацией законодательства штатов. В ее составе назначенные губернаторами штатов крупные американские юристы, ученые и практики. Унифицированные или единообразные, а также типовые законодательные акты разрабатываются комитетами Национальной конференции и рассматриваются на пленарных ее заседаниях. После одобрения унифицированные или типовые законодательные акты передаются легислатурам штатов, которые вправе отклонить предложенные им проекты или внести в их тексты поправки. Национальной конференцией было разработано более 100 актов. Национальная конференция имеет ряд периодических изданий.

Национальная конференция легислатур штатов оказывает содействие легислатурам штатов в повышении эффективности их деятельности, проведении научно-исследовательских работ, координации внутривластных программ и законотворческой деятельности. Представляет интересы легислатур штатов в федеральных органах власти. Разрабатывает проекты законов по вопросам образования, энергетики, здравоохранения и др. Имеет ряд периодических изданий. Собрания Национальной конференции проводятся ежегодно.

Назовем и Национальную ассоциацию губернаторов, которая действует с 1908 г. и объединяет губернаторов всех штатов и пять территориальных владений США. Национальная ассоциация информирует федеральные власти о требованиях штатов, координирует деятельность правительств штатов по широкому кругу внутривластных проблем. Имеет семь отраслевых комитетов.

Изложенные кратко основные положения американского конституционного права интенсивно развиваются в труде ученых-конституционалистов. В них заметно тяготение к трем полюсам — исследованиям конституционных проблем в широком контексте политологии и политического поведения, в русле конституционной социологии и своего рода "конституционный позитивизм". Примером

последнего может служить фундаментальная книга Л. Трайба "Американское конституционное право", выдержавшая ряд изданий¹.

Читателю будет интересно краткое содержание этой книги. В ней раскрыты подходы к конституционному анализу. Модель I — модель отдельных и разделенных властей. Подробно рассматриваются федеральная судебная власть, федеральная исполнительная власть, федеральная законодательная власть (полномочия Конгресса и подразумеваемые прерогативы суверенитета штатов). Поясняются ограничения власти штатов и местной власти, основанные на федерализме: регулирование и налогообложение коммерческой деятельности, федеральное верховенство и проблемы дискриминации между штатами.

Дается анализ прямой защиты индивидов и групп: модели, не охватывающиеся отделением и разделением властей.

Далее рассматривается модель II — модель подразумеваемых ограничений деятельности правительства — подъем и упадок договорной свободы. Модель III — модель урегулированных ожиданий: некомпенсируемые реквизиции и договорные нарушения. Модель IV — модель правительственного регулирования законов с обратной силой, парламентские осуждения виновных в государственной измене и процедуры надлежащего судебного разбирательства. Модель V — модель предпочитаемых прав: свобода вне договора. Особое внимание уделено праву коммуникации и выражения. Праву политического участия. Праву религиозной автономии. Праву частной жизни и индивидуальности. Модели равной защиты. Пояснены проблемы действия штатов.

Довольно близка к американской теории и практике конституционализма канадская концепция конституционного права. Конституционный акт действует с 1867 г. Выделим два момента. Первый касается механизма функционирования канадского федерализма, в котором обращают на себя внимание "своего рода остаточные полномочия" федерации, исключительная компетенция провинций в области образования и культуры, их широкие права в финансовой сфере и использование системы "выравнивающих выплат". И все же провинция Квебек настойчиво стремится к выделению из состава федерации.

Второй момент связан со стабильным регулированием конституционных институтов. Назовем в данной связи Закон о парламенте Канады 1985 г., в котором подробно урегулирован статус Сената и Палаты общин, их комитетов, депутатов, аппарата и парламентской библиотеки.

2. Сравнительный анализ гражданского права

Данная отрасль является одной из ведущих и наиболее устойчивых отраслей в системе права любого государства. Регулируемые ею отношения имущественного и неимущественного характера

¹ См.: American constitutional Law. Tribe L. H. New York, 1978.

требуют стабильности и большей сопоставимости, сравнимости, даже совпадения. Поэтому применительно к предмету, принципам и методам регулирования наблюдается много общего.

В то же время есть и немало особенностей в гражданском праве различных стран, когда неодинаковы объем отношений, регулируемых гражданскими кодексами, соотношения гражданских кодексов с земельными, трудовыми, брачно-семейными кодексами, не совпадают отдельные институты и подотрасли, правовые решения. Различаются и способы правовой защиты гражданско-правовых норм. Все это можно лучше понять благодаря краткой характеристике гражданского права ряда государств¹.

Российское гражданское право прошло весьма длительный и противоречивый путь развития. Введение нэп и принятый в 1922 г. Гражданский кодекс дали мощный толчок развитию гражданско-правовых отношений в стране на классической товарно-денежной основе. Но уже в 20-х гг. развиваются взгляды о возможности широкого огосударствления хозяйства, о тотально-государственном регулировании поведения граждан, особенно в экономической сфере. Даже Е. Б. Пашуканис отдал им дань, утверждая в книге "Общая теория права и марксизм" о преодолении с полной победой планового хозяйства "юридической личности" предприятий, о нарастании технико-целесообразных связей в народном хозяйстве².

Постепенно административно-правовые методы 30—40-х гг. резко сужают сферу применения гражданско-правовых методов. Интенсивно развиваются положения науки хозяйственного права, воскресшие в 60—70-х гг. Тем не менее цивилистическая мысль активно влияет на развитие теории юридического лица, собственности (преимущественно государственной), договоров и ответственности. Кодификация гражданского законодательства 60-х гг. отразила этот этап вполне отчетливо.

Нарастание кризисных явлений в советской экономике в 80-х гг. потребовало более интенсивных разработок в сфере гражданского права. Принимаются Законы о госпредприятии, кооперации, индивидуальной трудовой деятельности, а в начале 90-х гг. — о собственности, предприятиях и предпринимательской деятельности. Новый Гражданский кодекс 1994—1995 гг. открыл новую эру в гражданско-правовом регулировании.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, обеспечения восстановления нарушенных прав, их судебной защиты.

Установлено, что граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав

¹ См.: Гражданское и торговое право капиталистических государств. М., 1993.

² См.: Пашуканис Е. Б. Избранные произведения по общей теории права и государства. М., 1980. С. 74—130.

и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Причем гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Расширился круг отношений, регулируемых гражданским законодательством. Оно определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности (интеллектуальной собственности), регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

Участниками регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица. В регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать также Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Гражданское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием, исходя из того, что предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке¹.

Правила, установленные гражданским законодательством, применяются к отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Неотчуждаемые права и свободы человека и другие нематериальные блага защищаются гражданским законодательством, если иное не вытекает из существа этих нематериальных благ.

Четко определены основания возникновения гражданских прав и обязанностей из оснований, предусмотренных законом и иными правовыми актами, а также из действий граждан и юридических лиц, которые хотя и не предусмотрены законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождают гражданские права и обязанности. Гражданские права и обязанности возникают: из договоров и иных сделок, предусмотренных законом, но не противоречащих ему; из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей; из судебного решения, установившего

¹ См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. I. М., 1994; Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. II. М., 1996.

гражданские права и обязанности; в результате приобретения имущества по основаниям, допускаемым законом; в результате создания произведений науки, литературы, искусства, изобретений и иных результатов интеллектуальной деятельности; вследствие причинения вреда другому лицу; вследствие неосновательного обогащения;

вследствие иных действий граждан и юридических лиц; вследствие событий, с которыми закон или иной правовой акт связывает наступление гражданско-правовых последствий.

Не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах. Не допускается использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции, а также злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Защиту нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляет в соответствии с подведомственностью дел, установленной процессуальным законодательством, суд, арбитражный суд или третейский суд (далее — суд).

Защита гражданских прав осуществляется путем: признания права; восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащиты права; присуждения к исполнению обязанности в натуре; возмещения убытков; взыскания неустойки; компенсации морального вреда; прекращения или изменения правоотношения; неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащиты права;

присуждения к исполнению обязанности в натуре; возмещения убытков; взыскания неустойки; компенсации морального вреда; прекращения или изменения правоотношения; неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону.

Установлено, что ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными. В случае признания судом акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, предусмотренными ст. 12 Гражданского кодекса.

В данной связи представляет интерес сравнительный анализ способов защиты экономических прав и свобод предпринимателей в России и в иностранных государствах¹.

¹ См.: *Гадяш Г. А.* Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом и в Российской Федерации. М., 1995.

Гражданское законодательство развивается на основе признания равенства участников гражданско-правовых отношений, автономии их воли, широкого применения диспозитивного метода правового регулирования, признания равенства форм собственности, свободы договоров, судебной защиты прав и законных интересов участников гражданско-правовых отношений¹. Законы о залоге, ипотеке, о приватизации, об акционерных обществах, о регистрации юридических лиц, сделок с недвижимостью и др. развивают коренные начала гражданского права.

Вместе с тем существует немало сложных проблем, связанных с разграничением государственной собственности между Федерацией и ее субъектами, с режимом муниципальной собственности, с обеспечением прав предпринимателей, с управлением федеральной собственностью, с разграничением норм, содержащихся в "смежных" кодексах, регулированием банковской деятельности. Их решения — в повестке дня. Одно из них связано с рекомендациями V Международного банковского конгресса (1996 г.) применительно к России — совершенствовать нормативную базу привлечения иностранных инвестиций, вексельного обращения, изменения ряда законов и т. д.

Во *Франции* длительное время формировалось единое гражданско-правовое мышление. Усилия юристов — ученых и практиков дали свои плоды в виде постепенной кристаллизации универсальных правовых принципов. Революция 1789 г. требовала новых правовых решений. И поэтому можно считать, что гражданское право в своем современном облике ведет начало с принятия Гражданского кодекса 1804 г. В нем бережно сохранены некоторые прежние нормы, но сформулированы, по сути дела, новые правила регулирования гражданских отношений. Его предыстория, порядок подготовки и принятие, содержание обстоятельно раскрыты в научной литературе². Отсылая к ней читателя, приведем лишь краткое содержание Французского гражданского кодекса.

Вводный титул Гражданского кодекса 1804 г. "Об опубликовании, действии и применении законов вообще" (ст. 1—6).

Книга первая "О лицах" (ст. 7—515).

Титул I. О пользовании гражданскими правами

Титул III. Место жительства.

Титул IV. О безвестно отсутствующих.

Титул V. О браке.

Титул VI. О разводе.

Титул X. О несовершеннолетии, об опеке и об освобождении из-под родительской власти.

Титул XI. О совершеннолетии и совершеннолетних, которые находятся под защитой закона.

Книга вторая "Об имуществах и различных видоизменениях собственности" (ст. 516—710).

¹ Подробнее см.: Гражданское право России. Курс лекций. Ч. I. М., 1996; Гражданское право/ Под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева Ч. I. СПб., 1996; Гражданское право. Словарь-справочник, составители Тихомиров М. Ю., Тихомирова Л. В., М., 1996. ² Подробнее см.: Цвайгерт И., Кетц Х. Указ. соч. С. 127—183; Сборник нормативных актов: гражданские и торговые кодексы. М., 1986.

Титул I. О различиях имуществ. Титул II. О собственности.

Титул III. Об узурфрукте, пользовании и проживании. Титул IV. О сервитутах или земельных повинностях. *Книга третья* "О различных способах, которыми приобретается собственность. Общие правила". Титул I. О наследовании.

Титул II. О дарениях между живыми и о завещаниях. Титул III. О договорах или договорных обязательствах вообще. Титул IV. Об обязательствах, которые возникают без соглашения. Титул V. О брачном договоре и о режимах имущественных отношений между супругами. Титул VI. О продаже. Титул VIII. О договоре найма. Титул IX. О товариществе. Титул IX БИС. О соглашениях, относящихся к осуществлению неделимых прав.

Титул X. О займе.

Титул XIII. О поручении. Титул XIV. О поручительстве.

Титул XVI. О третейском соглашении.

Титул XVII. О залоге.

Титул XVIII. О привилегиях и ипотеках.

Титул XX. О давности и о владении.

Торговый кодекс Франции 1807 г. включал *Книгу первую "О торговле вообще"*, в которой были титулы: О коммерсантах, О бухгалтерской отчетности коммерсантов, О торговом реестре, О торговых биржах, биржевых маклерах и куртье, О доказывании торговых сделок, О давности.

Книга вторая посвящена морской торговле. *Книга третья* — несостоятельности и судебным урегулированиям, реабилитации и банкротству. *Книга четвертая* — торговой юрисдикции.

"Юридическая классика" ГК и победа Наполеона привели к тому, что Французский гражданский кодекс оказал мощное влияние на развитие гражданского права в Европе. В Бельгии, Голландии, Люксембурге, Испании, Италии и других странах он явился основой гражданско-правового регулирования. Даже в Квебеке (Канаде) и Луизиане (США) его воздействие весьма ощутимо. Многочисленные новые редакции лишь придавали новую силу Кодексу Наполеона и подтверждали жизнеспособность и устойчивость его положений.

Дифференциация форм регулирования гражданско-правовых отношений породила серию новых законов. Отметим среди них Закон "О торговых товариществах" от 24 июня 1966 г., в котором урегулированы их виды, порядок издания, управления, доли участия и др.

В *Германии* своего рода базовым актом стало *Германское гражданское уложение 1896 г.* В *Книге первой "Общая часть"* есть разделы о лицах, вещах, юридических сделках, давности, осуществле-

нии права, самозащите, самопомощи. В Книге второй "Обязательственное право" есть разделы — Содержание обязательств; Обязательства, возникающие из договоров; Погашение обязательств; Отдельные виды обязательств. В Книге третьей "Вещное право" есть разделы — Владение; Общие положения о правах на земельные участки; Собственность. В Книге четвертой "Семейное право" есть разделы — Гражданский брак; Родство. В Книге пятой "Наследственное право" разделы — Наследование; Правовое положение наследников.

Германское торговое уложение 1897 г. состоит из Книги первой "Торговое сословие" и разделов — Коммерсанты; Торговый реестр; Торговая фирма; Торговые книги; Торговое полномочие;

Торговые представительства; Книги второй "Торговые товарищества и негласное товарищество" — Полное товарищество; Коммандитное товарищество; Негласное товарищество; Книги третьей "Торговые сделки".

В 1909 г. принят Закон о недобросовестной конкуренции.

В 1898 г. издается Закон о товариществах с ограниченной ответственностью, в 1965 г. — Акционерный закон.

В Испании действует Гражданский кодекс 1889 г. В нем есть вводный титул "О правовых нормах, их применении и действии".

Книга первая "О лицах" включает титулы О возникновении и прекращении гражданской правоспособности; О браке; Об алиментных обязательствах между родственниками; Об отношениях между родителями и детьми; О совершеннолети и освобождении от родительской власти.

Книга вторая "Об имуществах, собственности и ее видоизменениях".

Книга третья "О различных способах приобретения собственности".

Книга четвертая "Об обязательствах и договорах".

В Кодексе содержится 1976 статей.

Новая редакция: 1981 г.

Торговый кодекс 1885 г. состоит из Книги I "О коммерсантах и торговле вообще", Книги II "О торговых договорах". Книги III "О морской торговле". Книги IV "О приостановлении платежей, несостоятельности и сроках".

Новые редакции даны в 1951, 1953, 1973, 1982, 1984 гг.

В США в сфере гражданско-правовых отношений действуют гражданские кодексы штатов, титулы Свода законов о гарантиях и безопасности потребительской продукции, а также Модельный закон о предпринимательских корпорациях (1984 г.). С конца 30-х гг. применяются Правила гражданского судопроизводства в федеральных районных судах*.

¹ См.: Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 382—484, 505—576, 702—739.

² Подробнее см.: Мозолин В. П., Фарневор Е. А. Договорное право в США и СССР. История и общие концепции. М., 1988.

Договоры служат важным регулятором. Их "парное сопоставление" с договорным правом Союза ССР поучительно².

Весьма своеобразно складываются договорные отношения. Источником правовых норм, применяемых для разрешения договорных споров, является договор, а не общие правовые нормы. Американские юристы принимают активное участие в совершении предпринимательских сделок. Для договорной документации характерны детализация и многословие, она состоит из стандартных условий, подчас заимствованных из других соглашений. Стороны могут использовать путем ссылки стандартную форму, которая уже была составлена юристом для конкретного предприятия либо для отдельного лица. Это повышенное внимание к деталям объясняется стандартизацией общераспространенных сделок или желанием избежать неопределенности, когда в соглашении фигурирует право нескольких штатов. Поэтому юристы предусматривают в договоре все, что касается споров по конкретным вопросам, происшедших в прошлом или могущих возникнуть в будущем.

Как отмечают американские исследователи, в США ежегодно возникает множество договорных споров. Некоторые из них разрешаются неформальным путем, без вмешательства судей, арбитров или в порядке "альтернативного решения споров" (включая арбитраж). Используются и такие способы, как посредничество и примирение, установление фактов и "мини-суды". По этим спорам трудно собрать статистические данные, поскольку никакой документации не ведется. В судах же споры рассматриваются реже: так, в судах штатов ежегодно разрешается около 15 млн гражданских исков, в федеральных судах — 0,25 млн. Свыше 90% исков отзываются, отклоняются судом или заканчиваются соглашением сторон, т. е. разрешаются до судебного разбирательства (после вынесения решения судом первой инстанции или после подачи апелляции).

Гражданские кодексы стран Латинской Америки отражают сильное влияние принципов и норм гражданского права Испании и Португалии. Исторически данное явление вполне объяснимо условиями господства этих стран в Южной Америке. В целом же оказалось очень сильным воздействие принципов континентального права на развитие частного права, в частности гражданского права. Восприятие классических доктрин и норм Кодекса Наполеона и его модификаций сочетается с конкретностью регулирования, отражающей специфику гражданско-правовых отношений на этом континенте¹. Так, в Гражданском кодексе Перу (1984 г.) разд. IV посвящен крестьянским и индейским общинам как традиционным, постоянно существующим организациям, отвечающим публичному интересу. Приобретение правосубъектности общинами предполагает помимо регистрации в реестре наличие **их** официального признания. Общинные земли не подлежат отчуждению (ст. 134—136).

¹ Подробнее см.: Гражданское и семейное право развивающихся стран. Гражданские кодексы стран Латинской Америки. М., 1988.

Дополняя "страноведческий" анализ гражданского права институциональным, отметим и ряд примечательных тенденций. Исследователи обращают внимание на такие новые тенденции договорного права, как усиление в нем императивных методов. Это выражается в предписании некоторых принципов заключения договоров, установлении общих или ограничивающих правил, стандартизации целого ряда договоров. Происходит "социализация" договорного права, которая особенно ярко выражается в "праве потребления"¹.

Можно сослаться и на материалы сравнительного анализа недобросовестной конкуренции².

Недобросовестные конкурентные действия по законодательству стран романо-германской системы права можно объединить в несколько категорий однотипных противоправных действий, обязательных для стран — членов ЕЭС и подлежащих запрету по Парижской конвенции:

1) все действия, способные каким бы то ни было способом вызвать смещение в отношении предприятия, продуктов, промышленной или торговой деятельности конкурента;

2) ложные утверждения при осуществлении коммерческой деятельности, способные дискредитировать предприятие, продукты, промышленную или торговую деятельность конкурента;

3) указания или утверждения, использование которых при осуществлении коммерческой деятельности может ввести общественность в заблуждение относительно характера, способа изготовления, свойств, пригодности к применению товаров.

Перечисленным категориям актов недобросовестной конкуренции так или иначе соответствует законодательство стран романо-германской системы права.

В упомянутом Законе Российской Федерации о конкуренции такими действиями являются самовольное использование товарного знака, фирменного наименования или маркировки товара, а также копирование фирмы, упаковки, внешнего оформления товара (ст. 10 Закона). Их объединяет способность повлечь за собой смещение на рынке между товарами конкурентов и получить экономический эффект за счет других предпринимателей.

Действия, ведущие к смешению между товарами, предприятиями и услугами конкурентов, проявляются в конкретных актах недобросовестной конкуренции. Законодательство ФРГ, Швейцарии, Италии относит к ним недобросовестное использование различительного знака конкурента.

Так, в соответствии с Законом ФРГ о недобросовестной конкуренции от 7 июня 1909 г. тот, кто в торговом обороте пользуется

* Подробнее см.: *Свядосц Ю. И.* Тенденции развития договорного права капиталистических стран//Советское государство и право. 1991. ² См.: *Пароцук С.* Недобросовестная конкуренция по российскому и зарубежному законодательству//Право и экономика. 1995. 12 апр. № 14.

наименованием, фирменным наименованием или особым обозначением коммерческого или промышленного предприятия или использует печатное произведение таким образом, который служит смешению с наименованием, фирмой или особым обозначением, которыми с полным правом пользуется другое лицо, по требованию последнего может быть обязан прекратить такое использование, а также возместить ущерб.

Осуждаются ложные утверждения о предприятии и продукции конкурента. Во Франции прямая дискредитация предполагает недоброжелательную критику в отношении конкурента как в письменной, так и в устной форме (при условии предоставления соответствующих документов). Косвенной дискредитацией считается сравнительная реклама изделий или услуг конкурентов.

Закон Российской Федерации о конкуренции запрещает предпринимателям совершение таких недобросовестных действий, как некорректная сравнительная реклама (п. 3 ст. 10) и распространение ложных, неточных или искаженных сведений, способных причинить убытки конкуренту или нанести ущерб его деловой репутации (п. 1 ст. 10). На недопустимость недобросовестной сравнительной рекламы также направлен Указ Президента Российской Федерации "О защите потребителей от недобросовестной рекламы".

Законодательство некоторых стран романо-германской группы (ФРГ, Японии) содержит перечень недобросовестных конкурентных действий, направленных на дискредитацию конкурента, но, однако, не связанных с распространением ложных заявлений. К ним относятся: разглашение деловых секретов предприятия, подстрекательство к разрыву договорных отношений, сманивание служащих конкурента.

В странах англосаксонской системы права сложилась другая классификация действий, составляющих недобросовестную конкуренцию. Основным противоправным конкурентным действием является "ведение дел под чужим именем". В судебных решениях английских судов указывалось, что никакое лицо не должно продавать свои товары с претензией, что это товары другого лица. Как ведение дел под чужим именем квалифицируется также деятельность лиц, которые претендуют на профессиональную подготовку, которая у них отсутствует, что вводит потребителей в заблуждение. В эту категорию входит и ложное описание товара.

Среди распространенных видов недобросовестной конкуренции в странах англосаксонской группы следует назвать "предумышленную неправду". Вместе с тем в судебной практике Англии, Канады, США не всегда четко разграничивается предумышленная неправда и ведение дел под чужим именем. Различаются разновидности предумышленной неправды: злословие в отношении правового титула и злословие в отношении товаров. В первом случае подвергается сомнению право собственности на товары (услуги), которые реализуются собственником на рынке. Во втором случае

ложные заявления касаются существования самого товара, реализуемого на рынке.

Нормы гражданского права нередко сочетаются с нормами других отраслей права при регулировании комплексных объектов. Примером может быть использование при подготовке проекта российского Закона "О свободных экономических зонах" соответствующих актов иностранных государств, содержащих нормы как гражданского, так и административного и финансового права. Причем сопоставление давалось как с Законами об экономических зонах и зонах свободного предпринимательства государств СНГ — Казахстана, Молдовы, Кыргызстана, так и с актами Республики Корея, Китайской Народной Республики и Турции, т. е. стран, где подобные зоны создавались недавно¹.

В "Американском журнале сравнительного права" (т. 43, 1995. № 4) опубликован ряд статей, знакомство с которыми дает некоторое представление о "правовой мозаике". Это статья В. Эвальда "Сравнительная юриспруденция: логика правового влияния", в которой дается обзор трудов известного американского компаративиста Алана Вотсона о "перенесении" концепций римского права в национально-правовые системы. Статья Х. Мотомура посвящена проблемам семьи и иммиграции, статья Дж. Лондбестна — влиянию сравнительных процедур в США, статья Д. Гордлел — роли сравнительных исследований для развития гармонизированного права, статья Ш. Ванга — юридическому объяснению в китайском уголовном праве, Р. Майнера — применению иностранного права в судах США (по гражданским делам скорее как третьей категории между фактом и законом)².

3. Административное право

Каждое государство уделяет большое внимание организации управления. Без управления как целенаправленного воздействия субъекта на объект нельзя обеспечить оперативное и квалифицированное решение государственных дел. Административное право является той отраслью права, которая призвана регулировать управленческие отношения. Их неперенными участниками являются администрация, органы исполнительной власти, служащие государственного аппарата. Причем преобладающие императивные методы регулирования сочетаются с методами убеждения и поддержки, создания условий для жизнедеятельности граждан и организаций.

Административное право обладает устойчивым предметом регулирования и обеспечивает строгие принципы государственного

¹ См.: //Свободные экономические зоны Право и экономика. Специальный выпуск. 1995. № 8. С. 88—125.

² См.: The American Journal of Comparative Law. Volume 43. Number 4. Yale 1995.

управления — иерархичность, подзаконность и др., построения и деятельности государственного аппарата. В этом, несомненно, заключаются общие моменты, характерные для развития административного права в разных странах. Есть и немало особенностей в объеме регулируемых отношений и структуре исполнительной власти¹. Ниже дается краткий обзор развития административного права в ряде стран.

Административное право России регулирует широкий круг общественных отношений. Традиционно к его предмету относят те общественные отношения, которые возникают и развиваются в процессе организации и деятельности исполнительной власти. В первые два десятилетия советской власти речь шла об органах исполнительных и распорядительных, которые в функциональном и структурном отношении были слитны с Советами как органами государственной власти. После Конституции СССР 1936 г. складывается более самостоятельная система исполнительно-распорядительных органов, которая в основном была сохранена по Конституции СССР 1977 г.

Чаще всего в научных трудах ученых-юристов отождествлялась деятельность исполнительно-распорядительных органов и государственного управления. Термин "органы государственного управления" общей и специальной компетенции широко использовался в научной литературе и законодательстве, в практике управления. Вместе с тем государственное управление иногда связывалось и с деятельностью Советов, что вполне отвечало их статусу как полновластных государственных органов.

Изменения в концепции исполнительной власти объясняются ее мощной ролью в государстве и обществе. Гегемония управленческого аппарата, "сращенного" с партийным аппаратом, сказывалась во многих сферах жизни. В последние годы жесткая критика административно-командной системы сопровождалась явной недооценкой аппарата управления и его кадров. Нигилизм привел к ослаблению управленческих связей и рычагов воздействия, что осознается явно с опозданием в условиях формирования рыночной экономики.

Принятие в 1993 г. Конституции Российской Федерации и конституций, уставов ее субъектов, новых законов отразило иные концептуальные подходы. Понятие "органы государственного управления" заменено понятиями "исполнительная власть" и "органы исполнительной власти", которые нельзя отождествлять. Закрепление принципа разделения властей привело к признанию самостоятельности этой ветви власти, к ее большей независимости от представительных органов. Вместо "двойного подчинения" сохранены в основном функциональные связи по вертикали, которые оказались ослабленными. Между тем в соответствии с ч. 2 ст. 77

¹ См.: Исполнительная власть: сравнительно-правовое исследование. М., 1995; Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. М., 1994.

Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти. Но это не универсальная система, ибо ее единство очерчено рамками предметов ведения Федерации и предметов ее совместного ведения с субъектами Российской Федерации. Вне их последние самостоятельны, и данное обстоятельство нужно полностью учитывать.

Признание учеными подобных и иных проблем не привело, однако, к изменению предмета административного права и его структуры. По-прежнему выделяется общая часть, посвященная аппарату управления, актам и госслужбе, и особенная часть, в которой раскрывается деятельность органов исполнительных органов и управление разными сферами — экономической, социально-культурной и административно-политической¹. Но ведь в этих сферах теперь далеко не все процессы можно воспринять через призму управления, поскольку увеличивается удельный вес самоорганизации, саморегулирования, нормативного режима.

По нашему мнению, для административного права России характерно прежде всего формирование новой исполнительной власти. Здесь нужно раскрыть признаки исполнительной власти, понятие органа исполнительной власти, классификацию органов исполнительной власти, задачи, функции, полномочия, взаимоотношения органов федеральной исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта Федерации, исполнительных органов местного самоуправления, администрации предприятий, учреждений и организаций.

В разделах о государственной службе следует дать понятие службы, принципов государственной службы, прохождения службы, классификации служащих, прав, обязанностей и ответственности, поощрения служащих.

Раздел о правовых актах управления включает понятие и признаки акта органа исполнительной власти, классификацию актов, подзаконный характер актов управления, процесс подготовки и принятия осуществления актов управления; раздел об управленческих договорах — особенности договоров в сфере управления, виды договоров, субъекты договорных отношений, предмет договора, ответственность сторон; раздел об обеспечении законности в управлении — содержание законности, гарантии законности, приостановление и отмену актов управления, судебный контроль в сфере управления; раздел об административной ответственности — понятие и признаки административных правонарушений, виды административных правонарушений, основания применения мер ответственности, виды ответственности, процедуры применения мер ответственности.

Современные методы управления можно понять путем анализа их понятия и видов, показа методов убеждения, организации,

¹ См.: *Вихрах Д. Н.* Административное право. М., 1993; *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. Ч. II. М., 1995.

регистрации и разрешения, регулирования, пресечения, контроля, надзора, принуждения. Особо следует выделить административный процесс, показав административно-процессуальные отношения и нормы, регламенты и процедуры, стадии административного процесса.

Далее нужно охарактеризовать управление в разных сферах. Государственное управление в сфере экономики означает анализ предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере управления, полномочий органов исполнительной власти в сфере экономики, их взаимоотношений, программ, государственного заказа, управления федеральной собственностью, методов регистрации, разрешений, стандартизации, лицензирования, регулирования, статус предприятий и иных хозяйствующих субъектов законодательства в сфере управления экономики.

Государственное управление в социально-культурной сфере включает разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов, систему органов исполнительной власти в социально-культурной сфере, их полномочия и взаимоотношения, виды управленческих действий, государственную поддержку стимулирования, правовое положение социально-культурных учреждений, отраслевое законодательство.

Государственное управление в политической сфере требует анализа полномочий Российской Федерации и ее субъектов в политической сфере, компетенции федеральных органов исполнительной власти в области международных отношений, обороны, охраны государственных и таможенных границ, компетенции органов субъектов Федерации в области охраны правопорядка, статуса специальных структур и должностных лиц, отраслевого законодательства. Наконец, таможенное регулирование. Законодательство в административно-правовой сфере развивается по четырем направлениям. Первое охватывает статутные законы о правительстве, о федеральных органах исполнительной власти, об общих принципах организации представительных и исполнительных органов субъектов Федерации, положения конституций и уставов субъектов Федерации об органах исполнительной власти и специальные акты об этих органах, иные акты. 10 января 1994 г. издан Указ Президента Российской Федерации "О структуре федеральных органов исполнительной власти".

В рамках второго направления действуют законы о государственной и муниципальной службе, Кодекс административных правонарушений (на уровне Федерации лучше готовить "Основы"), Закон об обжаловании в суд действий и актов должностных лиц, нарушающих права граждан. Нужен административно-процессуальный кодекс.

Третье направление охватывает законодательные акты, содержащие набор средств административно-правового регулирования — о стандартизации, о лицензировании, о порядке регистрации юридических лиц, сделок с недвижимостью и т. п. Действует Таможенный кодекс Российской Федерации.

Четвертое направление связано с административно-правовыми нормами, включаемыми в тематические и иные законы (о культуре, о недрах, об охране здоровья и др.).

Издаются и другие акты, касающиеся управления. Таковы, например, Указы Президента Российской Федерации "О передаче субъектам Российской Федерации находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ, образованных в процессе приватизации, от 27 февраля 1996 г., "О Министерстве Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям" от 4 марта 1996 г., "О сокращении численности работников федеральных органов исполнительной власти и государственных органов при Президенте Российской Федерации" от 9 марта 1996 г., Постановления Правительства Российской Федерации "О правительственных координационных и консультативных органах" от 20 марта 1996 г., "Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства" от 19 февраля 1996 г., "Об утверждении Положения о лицензировании лизинговой деятельности в Российской Федерации" от 26 февраля 1996 г.

Вместе с тем предстоит существенное улучшение деятельности всех звеньев исполнительной власти.

Система исполнительных органов существенно изменилась в связи с общими экономическими и социальными преобразованиями. Исчезли или видоизменились многие прежние органы, появились другие структуры. Новые регулятивные функции управления привели к созданию органов по управлению госимуществом, налоговых, таможенных органов. Правда, специализация иногда оказывается чрезмерной. Наряду с этим заметна тенденция большего взаимодействия исполнительных органов с инфраструктурой экономики. Стало необходимым укрепить партнерство с банками, фондами, институтами предпринимательства, государственными акционерными обществами. Здесь еще предстоит многое сделать.

В то же время многочисленные перестройки системы исполнительных органов не устранили некоторых ее пороков. Это — отсутствие или игнорирование четких критериев построения органов с учетом объема и характера функций, объектов управления. Это — дробление и множественность органов, в частности комиссий, советов при Президенте, Правительстве, министерствах, проистекающее из-за неверного определения типов органов и их задач. Это — недооценка схем и процедур управления в отраслях, комплексах и т. д., которые помогли бы упорядочению управленческих "сигналов" и "действий".

Не отработаны до конца взаимоотношения органов исполнительной власти "по уровням". В конституциях республик урегулированы лишь некоторые вопросы организации исполнительных органов, преимущественно кабинетов министров. В уставах краев, областей подробнее регулируется статус губернатора, правительства и администрации. Им "на откуп" отдано определение функций отраслевых департаментов, управлений и отделов, и нередко это

делается вне связи с положениями об одноименных федеральных министерствах, ведомствах. К тому же обилие территориальных органов последних осложняет управление на территории края, области. Тут возможны разные варианты — межрегиональные координационные органы, укрупнение органов (например, в Калмыкии действует единое Министерство социальной политики), регламенты взаимодействия органов разных уровней (как в Тверской области), согласительные процедуры.

От органов исполнительной власти во многом зависит эффективность управления государственными делами. Она достижима, если верно определены их функции, четко разграничены полномочия, установлены процедуры взаимодействия, основания и виды ответственности. Пока же картина иная, во многом зависящая от понимания содержания управления в новых условиях. То сводят его к оперативному руководству, то к жесткой регламентации, то к регулированию, то к контролю, то к пассивному наблюдению. Главным для государственного управления является нормативное регулирование и стимулирование, а в конкретных отраслях и сферах возможны различные "наборы функций" и режимы регламентации, поддержки, информационного обеспечения, распорядительства. На каждом уровне следует точно определить полномочия органов в решении общих и "своих" задач, меры их взаимодействия с партнерами, основания и виды ответственности. Тогда можно будет реально управлять процессами, "владеть информацией" и заранее предотвращать критические ситуации.

Важно переломить старую традицию и реально добиться того, чтобы органы исполнительной власти были реально заняты реализацией законов. Собственно, в этом и заключается главный смысл их деятельности, выраженный в самом наименовании и предназначении этих органов. Пока же ситуация остается почти такой же, как и в прошлые годы, когда управление развивалось по формуле "усмотрение и целесообразность", а не путем применения закона. Между тем деятельность на основе и во исполнение закона служит не только формальным ориентиром, но и важнейшим фактором оптимизации управленческой деятельности.

Административное право Франции является одной из наиболее развитых отраслей среди аналогичных отраслей других стран. Строго следуя доктрине публичного права, французские административисты детально разработали многие аспекты администрации и осуществления исполнительной власти в широком контексте государственной власти. И здесь к предмету административного права относят ряд вопросов, которые в России являются частью предмета теории государства и права и конституционного права. Это — государство как юридическое лицо, территориальные коллективы, судебная ответственность. В качестве иллюстрации сошлемся на ряд оригинальных трудов.

Ж. Ведель в книге "Административное право Франции" рассматривает конституционные основы административного права и

управления в контексте осуществления публичной власти. Административное право регулирует деятельность администрации, включая административную юстицию. Подробно раскрываются соотношение административных и судебных властей, процедуры обеспечения законности, административный режим, режим административных актов и публичная ответственность. Большое внимание уделено структуре администрации, центральным органам и местным коллективам, включая департаменты. В рамках административной деятельности дается характеристика административной полиции и публичной службы¹.

Некоторые особенности в трактовке административного права можно обнаружить в книге Г. Брэбана "Французское административное право". Область его применения — государство, это — территориальные коллективы, государственные учреждения. Раздел об основных принципах административного права включает в себя полномочия — право принятия решений, правовую защиту служащих и имущества, принцип законности, принцип ответственности. Подробно характеризуется государственная служба. Большая часть книги посвящена юрисдикционному контролю за аппаратом управления, т.е. административной юстиции и процедурам ее деятельности и решениям².

Отметим и издание "Общие сведения об административном праве Франции", которое вышло в свет в 1995 г. в российско-французской серии "Информационные и учебные материалы" (распространяется Посольством Франции в России). И здесь акцент сделан на анализе административной организации, децентрализации и деконцентрации, административных спорах, административных актах и контрактах. Обзор публичных служб — административных, промышленных, коммерческих, коммунальных, департаментских и районных — дает картину "вторжения" административного права в разные сферы общественной жизни.

Доктрина французского административного права повлияла на развитие законодательства в данной сфере. Его структура отличается тщательным регулированием административных отношений и хорошим сочетанием материальных и процессуальных норм, отработкой процедур принятия решений и ответственности. Много принято статусных и тематических актов и среди них — органический Закон об экономическом и социальном совете (1984 г.), Закон, уполномочивающий Правительство принимать различные меры экономического и социального характера (1986 г.), Закон о мерах, направленных на улучшение отношений между органами управления и общественностью (1978 г.), Закон о мотивации административных актов и улучшении отношений между органами управления и общественностью (1979 г.).

Особого внимания заслуживает Административный кодекс, который к 1992 г. выдержал 22 издания. Часть первая посвящена Конституции и публичным властям, местным коллективам, административной юстиции. Часть вторая регулирует 45 видов деятельно-

См.: Ведель Ж. Административное право Франции. М., 1973. См.: Врэбам Г. Французское административное право. М., 1988.

сти — афиширование, вооруженные силы, бега, бухгалтерия, энергетика, образование, иностранцы, информатика (есть Закон 1978 г. "Об информатике, картотеках и свободах"), полеты, полиция, реквизиция, собрания, спасатели и т. д. Примечательно включение в текст Административного кодекса соответствующих положений "отраслевых кодексов". В разделе "Имущество" есть положения Кодекса государственного имущества, в разделе "Государственные служащие" — Уголовного, Трудового и Семейного кодексов, в разделе "Шахты и карьеры" — Горного кодекса и других актов и т.д., в разделе "Зрелища" — Кодекса кинематографической промышленности. Всего — извлечения из 12 кодексов.

Такая двухслойная структура административного кодекса обеспечивает полную кодификацию всех административно-правовых норм — и того, что у нас относится к Общей части, и того, что относится к Особенной части.

Административное право США включает две основные группы правовых актов. Это законы и иные акты, посвященные статусу государственных органов (общие положения о правительственных органах, правила административной процедуры, законы и акты об этике служащих государственных органов и др.). В 1993 г. принят Закон о внедрении "управления по результатам", ориентирующего органы на оптимизацию их деятельности.

Периодически издается "Руководство по управлению", содержащее сведения о структуре и функциях министерств и департаментов, правительственных служб и агентств.

Значительная роль Президента США находит выражение в его многочисленных распоряжениях, посвященных исполнительным органам. Следует упомянуть в данной связи о распоряжении "О стандартах обслуживания потребителей органами федерального Правительства" от 11 сентября 1993 г., в котором этим органам предписывалось идентифицировать своих потребителей и определить характер их требований, опубликовать перечень выполняемых услуг и обеспечить к ним легкий доступ, повысить уровень обслуживания в ведомствах до уровня лучших фирм.

Функционирует служба высших руководителей, основанная на политической ответственности в отличие от законодательной системы¹.

В американских университетах широко преподается административное право. Для студентов периодически выпускаются сборники "Административное право. Случаи и комментарии", в которых раскрываются конкретные административно-правовые ситуации и способы разрешения коллизий.

Административное право Италии развивается применительно к широкому спектру задач государственного управления. Оно располагает как специальными источниками, так и теми, которые есть в других отраслях права².

¹ См.: Лобанов В. В. Служба высших руководителей в США// Государство и право. 1996. № 6. „ _² Подробнее см.: Колибаб А. К. Источники административного права Италии// Государство и право. 1996.

В нем встречаются нормы административного права. К первым же можно отнести прежде всего конституционные нормы, закрепляющие общие начала функционирования государственного управления как полномочий Президента и Правительства, так и государственной администрации (государственные учреждения) и вспомогательных органов. Предусмотрено, что закон устанавливает организацию бюро Совета Министров, а также число, функции и организацию министерств.

Королевский декрет 1901 г. "О полномочиях Совета Министров" был заменен в 1988 г. Законом о деятельности правительства и организации Президиума Совета Министров. Правительство может издавать законодательные декреты, декреты-законы, собственно декреты. Королевские декреты почти полтора столетия регулируют статус ряда министерств. Но все это не сдерживает частые правительственные кризисы.

Закон "Полномочия исполнительной власти издавать юридические нормы" от 31 января 1926 г. ввел иерархию норм, регулирующих исполнение законов, осуществление полномочий исполнительной власти, организацию и деятельность административных органов, структуру персонала в этих органах, устройство государственных учреждений и институтов. Действуют Национальный совет экономики и труда как консультативный орган, Государственный совет, Счетная палата. Закон-рамка о государственной службе от 29 марта 1983 г. определяет порядок ее регламентации, нормативные принципы унификации, охрану профсоюзами прав государственных служащих.

Административная децентрализация в Италии отчетливо выражается в статутах областей, отличающихся особой автономией. В них закреплена широкая самостоятельность областных органов в решении вопросов собственности, финансов, областных предприятий, построения местных органов.

Административное право Польши характеризуется тщательной правовой регламентацией всех сторон деятельности администрации. По мнению польских юристов, детальная законодательная регламентация полномочий и структур административных органов, процедур их деятельности и отношений с гражданами намеренно ограничивает сферу административного усмотрения. Четко очерчены границы издания административных актов.

Для российского читателя особенно интересен комплекс актов и норм административно-процессуального законодательства, объединенных как бы в административно-процессуальный кодекс. Речь идет о Законе "Административно-процессуальный кодекс" от 14 июня 1960 г., о Законе от 24 мая 1990 г. об изменении Закона "Административно-процессуальный кодекс", о Постановлениях Совета Министров об организации приема, рассмотрения и разрешения жалоб и заявлений (1980 г.), о Книгах жалоб и предложений в торговых точках, предприятиях общественного питания и обслуживания, о территориальной сфере деятельности налоговых органов по делам о некоторых налоговых обязанностях и пошлинах, по жалобам на

административные решения, о Законе от 17 июня 1966 г. об административном исполнительном производстве, о Законе от 11 мая 1995 г. о Высшем административном суде, о ряде распоряжений министра финансов и министра внутренних дел и др. Всего 23 акта имеют отношение к данной сфере.

Административное право Австрии можно охарактеризовать как хорошо развитое регламентарное право. Среди его источников выделим те два, которые представляют особый интерес для России. Это — Федеральный закон от 11 июля 1973 г. о федеральных министерствах, сфере их деятельности и структуре, в котором дан перечень министерств (их 15), определены их сферы и полномочия (в частности, изучать и комплексно рассматривать вопросы координации долгосрочного планирования сферы), распределение функций между структурными подразделениями, порядок разрешения вопросов, связи с зарубежными странами. Это — Федеральный закон от 12 октября 1945 г. об организации, компетенции и производстве Административного суда, переопубликованный федеральным Правительством 17 ноября 1964 г. как Закон об Административном суде 1965 г.

4. Развитие финансового права

Данная отрасль приобретает в современный период важнейшее значение не только для обеспечения национальных экономик, но и для внешнеэкономических отношений в мировом сообществе. Речь идет о правилах ведения денежных операций, взаимных расчетов, уплаты налогов, платежей и сборов, их аккумуляции на государственные нужды, о финансировании государственных и региональных программ, о механизме принудительного обеспечения финансовых обязательств. Это — общие моменты для финансового права государств.

Финансовое право как комплексная отрасль включает ряд подотраслей — бюджетную, валютную, налоговую, учетно-отчетную, отчасти кредитную, страховую, отчасти таможенную. Но степень их развитости и дифференциации неодинакова в разных странах, равно как средства обеспечения сбора и использования денежных средств. В этом заключается специфика развития финансово-правовых институтов в разных странах¹. Ниже кратко рассматривается развитие финансового права в ряде государств.

Финансовое право России в прежние десятилетия не было достаточно развитым. Советское финансовое право рассматривалось как отрасль права, регулирующая общественные отношения, возникающие в процессе планомерного осуществления советским государством финансовой деятельности. Это — отношения по поводу образования, распределения и использования денежных средств, необходимых для решения задач коммунистического строительства².

¹ Подробнее см.: Бюджетный процесс в зарубежных государствах. М., 1996.

² См.: Советское финансовое право. М., 1985. С. 5—36.

Жесткое огосударствление всей финансовой деятельности и ее сугубо централизованное осуществление выражались в источниках финансового права. Среди них почти не было законов, кроме ежегодно утверждаемых законов о государственном бюджете. Преобладали подзаконные акты и особенно инструкции Министерства финансов СССР. Тем самым права другой стороны финансовых правоотношений всегда определялись в ведомственном порядке.

В период громадных экономических преобразований в России возникла острая потребность в стремительном и масштабном развитии финансового права. Социально ориентированная рыночная экономика с широкой самостоятельностью хозяйствующих субъектов требовала строгих правил их финансовой деятельности и соблюдения обязательств перед государством. Происходят крупные изменения не только в объеме и содержании финансового права, но и в его понимании.

Во-первых, финансовое право существенно расширилось по своему объему. В Номенклатуре отраслей юридических наук, утвержденной Министерством науки и технической политики Российской Федерации в 1995 г., среди юридических наук выделена под шифром 12.00.12 наука "Финансовое право, бюджетное право, налоговое право, банковское право, валютно-правовое регулирование, правовое регулирование выпуска и обращения ценных бумаг, правовые основы аудиторской деятельности". Тяготение названных отраслей к финансовому праву как к "материнскому" объяснимо, хотя требуется более точно определить его собственный предмет. К нему относятся отношения, связанные с государственным бюджетом и бюджетным правом; налоговым правом; кредитными органами; внебюджетными фондами; финансовой санкцией предприятий, включая процедуры банкротства, правовое регулирование денежного обращения; ведением и обслуживанием государственного долга, страхованием, финансовым контролем¹.

Во-вторых, среди источников финансового права значительно возрос удельный вес законов. Причем наряду с федеральными принимаются и законы субъектов Российской Федерации в сфере бюджета и налогов. Закон становится основным регулятором финансовых отношений, хотя еще многие их стороны регламентируются ведомственными актами. Законодательная программа должна быть обширной на основе научных концепций отрасли финансового права и его подотраслей².

Рассмотрим некоторые подотрасли финансового права.

Развивающееся бюджетное законодательство посвящено установлению основ бюджетной системы, правовому регулированию государственных доходов и расходов Федерации и ее субъектов, местного самоуправления, нормативам формирования бюджета, бюджетному процессу, правам и обязанностям субъектов бюджетно-

¹ См.: *Жданов А. А.* финансовое право РФ. М., 1995. ² Подробнее см.: *Правовая реформа: концепции развития российского законодательства.* М., 1995.

правовых отношений, ответственности за невыполнение бюджетных обязательств, гарантиям бюджетного самообеспечения, дотациям, механизму регулирования бюджетного дефицита, субвенциям и бюджетным кредитам. На уровне Федерации действует Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе. Аналогичные законы есть в республиках и областях.

В области налогового законодательства важнейшими являются Законы: об основах налоговой системы в Российской Федерации, о подоходном налоге с предприятий, о налоге на прибыль предприятий и организаций, о налоге на имущество предприятий, об инвестиционном налоговом кредите, о налоге на операции с ценными бумагами, о налогообложении доходов банков, о налогообложении доходов от страховой деятельности, о налоге на добавленную стоимость, об акцизах, о подоходном налоге с физических лиц, о налогах на имущество физических лиц, о государственной пошлине.

Вводятся и развиваются основные институты налогового законодательства — система налогов, обязанности и права налогоплательщика, объекты налогообложения, полномочия налоговых органов, налоговый процесс и др.

Налоговые законы пока весьма подвижны, и в них часто вносятся изменения. 23 мая 1996 г. издан Указ Президента Российской Федерации "Об основных направлениях налоговой реформы в Российской Федерации и мерах по укреплению налоговой и платежной дисциплины". На очереди Налоговый кодекс Российской Федерации.

Назовем и другие законы, относящиеся в том или ином объеме к сфере финансового права. Это — Закон "О страховании", Закон "О банках и банковской деятельности"¹, Закон "О Центральном Банке России", Закон "О валютном регулировании и валютном контроле". В законодательных и иных актах (указах Президента и постановлениях Правительства Российской Федерации) установлен статус контрольных органов в данной сфере — Государственной налоговой службы, органов налоговой полиции, Федерального казначейства, аудиторских структур, Федеральной службы по надзору за страховой деятельностью.

Финансовое право США представляет собой разветвленный массив правовых актов, регулирующих разные стороны финансово-денежной деятельности в стране. Федеральная компетенция в данной сфере весьма широкая и означает отнесение к ведению Конгресса налогообложения и взимания налогов, пошлин, сборов и акцизов; занятия денег под гарантию США; чеканку монеты и регулирование ее ценности; выпуск ценных бумаг. Штатом закреплены действия такого рода, кроме иных финансовых действий (введение и сбор местных налогов и др.).

Большое внимание уделяется обеспечению устойчивости бюджетной системы. Закон о сбалансированном бюджете и чрезвычайном контроле за дефицитом (1985 г.) установил график утверждения бюджета Конгрессом в каждом финансовом году. Последовательность подготовки и рассмотрения бюджета сочетается с рег-

¹ См.: Госукиян Г. Банковское дело и банковское законодательство в России: опыт, проблемы, перспективы. М., 1995.

ламентацией порядка утверждения законопроекта об ассигнованиях на следующий финансовый год. Утверждающая резолюция Конгресса по бюджету включает общие суммы расходов, выплаты по долговым обязательствам и займам, общие суммы бюджетных поступлений, остаток или дефицит бюджета, государственный долг. Процедура бюджетного процесса считается одной из важнейших и неукоснительно соблюдается палатами Конгресса, министрами и Президентом.

Американцы не любят платить налоги, размер которых ниже, чем в других странах. Меньше полагаются на помощь государства, чем в Европе. И тем не менее много внимания уделяется развитию и эффективному воздействию норм налогового законодательства на экономическую и научно-техническую деятельность.

Акты общего характера типа Кодекса подоходного налога (1954 г.) сочетаются с более конкретными актами, которые гибко влияют на стимулирование хозяйственной инициативы. В 1981 г. был принят Закон "О налогах в целях оздоровления экономики", содержащий налоговую скидку для расходов на исследования и разработки. Более тридцати лет действует инвестиционный налоговый кредит. В 80-х гг. принят Закон "О справедливом налогообложении и финансовой ответственности", сокративший сроки амортизации материальных активов НИОКР. В 1982 г. принят Закон о развитии мелких инновационных фирм, который действует в системе мер поддержки мелкого бизнеса.

США отличаются высокоразвитой системой законодательных актов о банках и банковской деятельности. Специалисты насчитывают их свыше 300, выделяя Закон о деятельности национальных банков 1864 г., Закон о Федеральном резерве 1913 г., Закон Эджа 1919 г. о внешних операциях банков, Закон Макфэддела 1927 г. о деятельности иностранных банков, Законы о финансовой деятельности 1933 и 1935 гг., Закон о кредитовании собственников жилья 1933 г., Законы о слиянии банков 1960 и 1968 гг., Закон о достоверной информации в кредитовании 1968 г., Закон о равных кредитных возможностях 1974 г., Закон о международных банковских операциях 1978 г.

Основные положения банковских законов включены в Свод законов (разд. 12 "Банк и банковская деятельность"). Они относятся к контролю за денежным обращением, национальным банкам, системе федерального резерва, налогообложению, зарубежной банковской деятельности¹.

В сфере финансового права обеспечивается специализация юристов — по налоговым, банковским делам, ценным бумагам и т. д.

Финансовое право Германии занимает видное место в общей системе права. Основой его является разд. X "Финансы" федеральной Конституции, в котором в ст. 104а, 105, 106¹, 107¹, 108—115 закреплены начала и принципы финансовой деятельности в стране. К ним относятся отдельные расходы Федерации и земель для решения своих задач, финансовая помощь землям, исключительная федеральная компетенция по таможенному делу и финансовым

¹ См.: Основы законодательства капиталистических стран о банковской системе. М., 1992. С. 46—48.

монополиям, перечень федеральных доходов и налогов, о выравнивании финансовых потенциалов земель, независимость Федерации и земель в ведении своего бюджетного хозяйства.

Урегулирована процедура рассмотрения и утверждения бюджета Федерации на один финансовый год или на несколько лет. Установлены элементы Закона о бюджете и полномочия Правительства в случае его непринятия, порядок одобрения сверхбюджетных и внеплановых расходов, представления в палаты парламента отчета о всех доходах и расходах, о состоянии государственного имущества и о государственном долге.

Закон о финансировании стабильности и роста экономики (1967 г.) определил цели бюджетной политики Федерации и земель. Речь идет о стабильности уровня цен, высокой степени занятости, внешнеэкономической сбалансированности, постоянном и соразмерном росте экономики. Совет финансового планирования занят согласованием бюджетов всех уровней.

Налогообложение и сбор налогов регулируются комплексом законов. Всего более 20 важнейших налогов. Вот их важнейшие виды: налог на трудовые доходы; подоходный налог, взимаемый с заявленного дохода; налог с оборота; налог на нефтепродукты; табачный налог. Налоговые поступления в 1992 г. распределены следующим образом: Федерация — 48,1%, земли — 34,2%, общины — 12,1%. Успешно действует механизм межземельного финансового балансирования, а также балансирования между землями и общинами. Это позволяет смягчать региональные финансовые различия. С 1991 г. существует фонд "Германского единства".

Все общие правила, касающиеся налогов, объединены в так называемом общем законодательстве о налогах или Положении о налогах, принятом в 1977 г. Это положение включает установления оснований для налогообложения, процесс сбора налогов, а также приведение в исполнение положений данного акта в случае нарушения налогового законодательства в виде денежного штрафа.

В то время как отдельные законы о налогах регулируют, в каких случаях какие именно налоги надлежит платить, Положение о налогах 1977 г. определяет, каким образом это происходит. Это Положение касается всех налогов, в том числе таможенных пошлин и сельскохозяйственных выплат, которые определяются законодательством Федерации или законодательством ЕЭС и осуществляются соответствующими инстанциями Федерации или земель. Кроме того, это Положение применяется на основании законодательных положений земель для сбора многочисленных выплат.

Положение о налогах 1977 г. разделено на девять частей. Первые части содержат вводные предписания и положение о налоговых задолженностях, в них освещаются основные положения, касающиеся всех налогов. Здесь имеется общее определение понятия о налоге: "Налоги — это денежная повинность. Это невыполненная работа в обмен на другую работу. Эта денежная повинность возлагается по общественному праву для получения дохода на общую пользу на тех, у кого имеется состав поступков, подлежащих по закону этой повинности. Получение дохода может быть побочной целью".

В Положении поясняется, кто является налогоплательщиком и какие требования вытекают из долговых налоговых обязательств. Перечисляются причины и условия, при которых возможен арест задолжавшего налогоплательщика, правила установления или продления сроков уплаты налогов. В Положении подчеркнуто, что необходимо соблюдать тайну налога, так как налогоплательщик в рамках своих отношений с налоговыми службами полностью раскрывает свое финансовое положение, поэтому тайна его сообщений должна полностью сохраняться.

Положение о налогах 1977 г. содержит основные принципы процесса налогообложения. Особенно подчеркивается необходимость соблюдения принципа соразмерности при обложении налогом. Сведения о платежеспособности отдельных персон, привлечение к участию в работе авторитетных специалистов, правила предоставления документов и ценных бумаг — все это регулируется в данном Положении. Говорится и о том, при каких условиях персона вправе уклониться от дачи сведений о своих доходах, в каких случаях финансовые инстанции помогают налогоплательщикам советами и должны предоставить им необходимую информацию.

Основу Положения о налогах 1977 г. составляют предписания о процессе налогообложения и установлении налогов. Дается подробное изложение прав и целей финансовых инстанций и налогоплательщиков. Особо регулируется выяснение цели налогов и их учета, причем весь путь использования налогов открыт для ознакомления всем желающим (предлагаются микрофильмы). Далее устанавливается, в какой форме, при каких условиях и в какой срок может быть опубликована информация о налогах.

Банковское законодательство Германии ориентировано на либерализацию правового регулирования. Универсальные банки действуют мягче, чем в США. Среди банковских законов можно назвать Закон о Немецком федеральном банке (1957 г.), Закон о кредитном деле (1976, 1985 гг.), Закон о Немецком кооперативном банке (1975 г.), Закон о Немецком компенсационном банке¹.

В *Канаде* систематически издаются справочники и пособия по налоговому делу с указанием системы и видов налогов федерации и штатов, структуры расходов, порядка определения налогооблагаемых доходов, имущества и др., способов защиты прав налогоплательщиков.

Для понимания тенденций развития финансового права в России и зарубежных странах важно иметь в виду три тенденции. Первая связана с укреплением правовых основ бюджетной системы, вторая — с децентрализацией финансов, третья — с увеличивающейся "долей" международно-правового регулирования в данной сфере.

В зарубежных государствах уделяется серьезное внимание бюджетному праву и бюджетному процессу как его составной части. Полномочия парламентов, президентов и правительств в данной сфере имеют немало общего, но есть и особенности. Тщательная регламентация прав и обязанностей участников, их взаимоотношений, жесткие контрольные механизмы представляют интерес

¹ См.: Указ. соч., С. 48—49.

для российского читателя. Рекомендуем ознакомиться с некоторыми специальными материалами по данному вопросу¹.

В 1995 г. был опубликован доклад "Реформа местных финансов в Центральной и Восточной Европе", подготовленный Центром информации и документации Совета Европы в России. Сошлемся на него.

Местные органы власти в Венгрии предоставляют более широкий круг услуг, чем местные власти в большинстве государств — членов СЕ. Конкурентный характер их функций определен в ст. 8 Закона от 1990 г.

Из этих функций следующие считаются обязательными: обеспечение чистой питьевой водой; начальное школьное образование;

основные виды медицинских и социальных услуг; освещение улиц;

содержание местных дорог и кладбищ.

Доход местных органов власти можно разделить на прямые источники дохода (собственные ресурсы) и доход, общий с государственными властями (делимые налоги). Местные налоги составляют пока 1% всего дохода местных органов власти, но могут значительно возрасти в течение следующих нескольких лет. Местное налогообложение состоит из следующих четырех основных налогов:

земельный налог; налог на строения; коммунальный налог (альтернативный двум вышеуказанным налогам); налог на туризм; налоги на предприятия (налог с оборота).

Другой важный источник местных доходов — это плата за услуги, продажу лицензий на строительство и доход от хозяйственной деятельности предприятий, ранее принадлежавших местному совету. В будущем источником дохода станет налог на новое местное имущество. Создание такого имущества — очень трудная задача для местных властей, ибо они не имеют права владеть предприятиями, приносящими прибыль, и должны ограничить свою деятельность предприятиями бытового обслуживания, но этого на практике нет. В любом случае возможности местных властей приобретать предприятия ограничены вследствие экономического кризиса.

Еще одна острая проблема — это муниципальное жилищное строительство, которое "парализует" местные власти. Квартплаты, а также различные сборы и тарифы за общественные услуги устанавливаются центральным правительством на таком уровне, что это вынуждает местные власти предоставлять их по сильно дотированным ценам.

Другой основной источник местных доходов, помимо дотаций государства, — это налоги, делимые между местными и центральной властью (делимые налоги определяются в ст. 83 Закона от 1990 г.). В Законе установлено два вида делимых налогов: "определенная часть личного подоходного налога" и "другие делимые налоги", которые могут "переводиться парламентом отдельным актом". На практике единственным делимым налогом является личный подоходный налог, который составляет 13% дохода местных властей.

¹ См.: Лафитский В. И. Бюджетный процесс в США//Право и экономика 1995. № 3—4;

Трещетенкова Н. Ю. Бюджетный процесс в Польше//Право и экономика. 1995. № 5—6;

Троценко И. Д. ФРГ. Правовая база бюджетно-финансовой политики//Право и экономика. 1995. № 15—16; Касаткина Н. М. Бюджетный процесс в Канаде//Право и экономика. 1994. № 1—2.

Доля от этого подоходного налога передается местным властям на основе домицилия плательщика. Хотя он определен как делимый налог, в метод его распределения входит большая мера по уравниванию. На практике для обеспечения баланса между местными доходами правительство решило выплачивать только половину налога, причитающегося местным властям по душевому показателю на основе домицилия плательщика. Другая половина этой части личного подоходного налога распределяется между местными органами власти так, чтобы обеспечить каждому из них средний доход.

Еще один источник прямого финансирования местных бюджетов — это заемные средства. Местные власти по закону имеют право "брать займы и выпускать облигации". Утверждается, что в целях инвестиций местным властям в будущем придется использовать динамичную финансовую стратегию и быть готовыми брать займы. На данном этапе можно сделать вывод, что успех политики займов местных властей зависит от финансовых возможностей местных властей и наличия подходящих кредитных учреждений.

При рассмотрении расходов видно, что свыше 50% идет на здравоохранение и образование, которые финансируются главным образом за счет дотаций на специальные цели центрального правительства и частично за счет государственных нормативных дотаций. Другими расходами являются строительство и содержание дорог, общественный транспорт, культура и спорт и другие коммунальные услуги. Нынешние бюджеты местных властей ограничены и не позволяют им удовлетворять все потребности.

Владение государственным жилым фондом, который был недавно передан центральным правительством местным властям, можно назвать еще одной важной статьей расходов местных органов власти.

Дотации государства составляют половину дохода органов власти в *Венгрии*. Они делятся на дотации общего назначения, распределяемые по всей стране по нормативным критериям, и дотации на специальные цели (или дотации специального назначения), которые выплачиваются на осуществление специального проекта или деятельности каждому местному органу власти. Дотация общего назначения является главной из дотаций государства, составляющей 43% дохода местных властей, а дотации специального назначения составляют лишь 7% местного дохода.

Структура доходов и расходов местных органов власти в *Польше* показывает, что уровень их расходов относительно низкий по сравнению с полными затратами на общественные нужды. Расходы местных властей в совокупности составляют 20% от всех расходов на общественные нужды. Областные бюджеты, бюджеты воеводств и госпредприятий включаются в долю правительства в госбюджете. Упор делается на финансовую политику центрального правительства, и относительно мало внимания уделяется финансовой автономии местных властей и уравниванию ресурсов между ними.

Закон 1990 г. предусматривает для польских местных властей четыре основные категории дохода: местные налоги, долю в общегосударственных налогах, дотации специального назначения и дотации общего назначения. Местные налоги включают налоги на имущество, на автомобили, на собак, на наследство и подарки и на

хозяйственную деятельность. Многие местные власти имеют также поступления от сельскохозяйственного налога, от муниципальной собственности и от местных сборов и пошлин. Одной из проблем местных властей в Польше является множество льгот при уплате местных налогов. Существенным примером является освобождение фермеров от уплаты местных налогов на имущество на том основании, что они платят сельскохозяйственный налог. Поэтому у некоторых местных органов власти в сельских районах Польши нет значительных налоговых ресурсов, поскольку уровень сельскохозяйственного налога может быть очень низким.

Местные власти получают также долю от общегосударственных налогов. Например, они получают 5%-ную долю поступлений от государственного подоходного налога на заработную плату и уравнительного налога, который платят предприниматели, и 50%-ную долю поступлений от государственного личного подоходного налога, который платят граждане, имеющие "независимый" источник дохода (такие, как люди, имеющие свои коммерческие предприятия, или лица свободных профессий, такие, как адвокаты, архитекторы и т.п.).

Местные органы власти имеют право брать займы у коммерческих банков для финансирования своей деятельности. Законом ограничивается объем кредитов и займов, которые сможет получить местный орган власти. В отношении текущих расходов займы ограничиваются 8% от запланированных расходов в первой половине года и 4% — во второй половине. В отношении капитальных расходов годовой кредит не должен превышать 5% от запланированных расходов.

Местные органы власти получают от центрального правительства дотации общего назначения. Такие дотации содержат два элемента: элемент, по формуле связанный с количеством населения, и элемент, цель которого — достичь определенной степени финансового уравнивания между местными властями с разными налоговыми потенциалами. Элемент финансового уравнивания дотации общего назначения связан с налоговым потенциалом и идет местным властям, у которых менее 85% среднесреднесредних государственных налоговых поступлений на душу населения. Сама дотация для финансового уравнивания составляет 90% от разницы между налоговыми поступлениями на душу населения отдельного местного органа власти и среднесреднесредним уровнем. Местные власти с большими финансовыми возможностями обязаны вносить средства в фонд финансового уравнивания, только если их налоговые поступления на душу населения превышают 150% от среднесреднесреднего уровня.

Местные власти также получают дотации специального назначения от центрального правительства для обеспечения выполнения обязанностей, переданных им центральным правительством. Как и в случае с дотациями общего назначения, есть определенная свобода принятия решений о выплате дотаций специального назначения отдельным местным органам власти.

Заметно усиливается влияние международно-правовых норм на финансовое право различных государств. Образуется своего рода согласованное или унифицированное "поле финансовых действий",

которое можно рассматривать как часть национального финансового права. Таков смысл "Унифицированных правил и обычаев для документарных аккредитивов" (1983 г.), а также "Унифицированных правил по инкассо" (редакция 1978 г.). В рамках ЕС принимаются предписания о гармонизации налогов внутри ЕС. Большую часть международного налогового права составляют соглашения государств об избежании двойного налогообложения (доходов и имущества). ФРГ заключила около 60 таких соглашений.

Следует отметить и большое значение "Базового мирового налогового кодекса и Комментария", подготовленного в 1992 г. специалистами Гарвардского университета в рамках международной налоговой программы. В этом документе особенно полезны типовые дефиниции и процедуры налогообложения.

5. Уголовное право

Выделение данной отрасли права для сравнительного анализа объясняется ее устойчивостью и важной ролью в системе права всех государств. Для нее характерны четко фиксированные правовые нормы с присущим им трехэлементным составом, преимущественная концентрация норм в уголовных кодексах.

Уголовное право с древних времен выполняет охранительную функцию в сфере взаимоотношений государства и граждан и острого противоборства выражаемых ими публичных и частных интересов. Оно впитывало в себя исторические доктрины права, обогащаясь в XX в. новыми идеями. Демократические принципы уголовного права получают общее признание и поддержку международных организаций. Активно влияют модельно-нормативные принципы справедливых приговоров, защиты прав обвиняемых, осужденных и др. Межпарламентская Ассамблея СНГ одобрила модельный уголовный кодекс для государств-участников.

Как отмечают российские исследователи, первым фундаментальным компаративистским трудом в области уголовного права является книга французского профессора Ж. Праделя "Сравнительное уголовное право", изданная в Париже в 1995 г.¹ Автор выделяет две модели уголовной юстиции — авторитарную и либеральную — на основе такого критерия, как понятие "репрессия".

В введении дается анализ понятия "сравнительное уголовное право", соотношение его со смежными дисциплинами, методологии исследований. В общей части изложены источники материального и процессуального права (обратим внимание на их объединение), классификация уголовно-правовых моделей. Особенная часть посвящена трем проблемам сравнительного анализа — преступлениям (классификация, элементы, субъекты), процессу (органы, доказательства, стадии, показания) и порядку исполнения решений.

¹ Подробнее см.: Головки Л.В. Рецензия на книгу Ж. Праделя "Сравнительное уголовное право"// Государство и право. 1996. № 6.

Учитывая сравнительно-аналитическую разработанность проблем уголовного права в юридической литературе¹, как применительно к его источникам, структуре, институтам, так и отдельным составам преступлений, мы ограничиваемся сжатой характеристикой.

Российское *уголовное право* развивалось в соответствии с доктринами и политическим курсом государства. В начале XX в. оно оформилось с учетом традиционных принципов уголовного права, характерных для стран континентальной системы права. После Октябрьской революции формируется по сути дела новое уголовное право, которое "отторгло" ранее существовавшие принципы, институты и нормы. Уголовный кодекс РСФСР 1922 г. отразил идеи социалистического права с его классовыми и государственными приоритетами, жесткостью карательных санкций.

С дополнениями и поправками УК существовал до конца 50-х гг., когда в СССР развивается концепция "двухуровневого" законодательства. Основы уголовного законодательства заложили юридическую базу для принятия в союзных республиках новых похожих уголовных кодексов. В России более тридцати лет действовал уголовный кодекс, "залатанный" множеством поправок, дополнений и изменений.

Концепция уголовного права тех десятилетий развивалась довольно интенсивно, и в системе юридической науки оно считалось наиболее популярным и развитым. На фоне других наук проблемы уголовного права активно разрабатывали сотни и тысячи юристов, выходили в свет многочисленные книги и статьи, были защиты диссертаций. В научном плане можно выделить несколько крупных теоретических проблем уголовного права, которые были предметом научных исследований.

Во-первых, плодотворные изучения проблем преступности, пределов неправомерного поведения и профилактики правонарушений². Во-вторых, разработка принципов и институтов уголовного права, особенно признаков преступлений и типологии наказаний³. В-третьих, аналитическое изучение отдельных составов преступлений и разработка предложений об объеме Особенной части. В-четвертых, анализ соотношения преступлений и иных правонарушений, тенденции декриминализации деяний.

В конце 80-х гг. в стране развернулись работы по подготовке концепции и проекта нового уголовного кодекса. Уголовное законодательство согласно п. "о" ст. 71 Конституции России было отнесено к исключительному ведению Федерации. После многотрудной подготовительной работы, в ходе которой рассматривались вопросы приоритетной охраны прав личности, равной защиты всех форм собственности, учета международно-правовых актов, отражения новых составов преступлений, изменения санкций, 24 мая 1996 г.

¹ Подробнее см.: Уголовное право буржуазных стран. Общая часть. Сборник законодательных актов. М., 1990.

² См.: Кудрявцев В. Н. Причины правонарушений. М., 1976; Его же. Закон, посту-пок.ответственность. М., 1986.

³ В 1970-1971 гг. в издательстве "Наука" был выпущен в свет шеститомник "Курс советского уголовного права". Особенная часть открывалась томом III "Государственные преступления против социалистической собственности", том V посвящен преступлениям против личности, хозяйственным преступлениям.

Государственной Думой был принят и 13 июня подписан Президентом новый Уголовный кодекс Российской Федерации.

В Общей части определены задачи и принципы Уголовного кодекса. Важно подчеркнуть, что уголовное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс. Кодекс основывается на Конституции Российской Федерации и общепризнанных принципах и нормах международного права.

Его задачи: охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды, конституционного строя Российской Федерации от преступных посягательств, обеспечение мира и безопасности человечества, а также предупреждение преступлений.

Для осуществления этих задач Кодекс устанавливает основания и принципы уголовной ответственности, определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями, и устанавливает виды наказаний и иные меры уголовно-правового характера за совершение преступлений.

Закреплены принцип законности, принцип равенства граждан перед законом, принцип вины, принцип справедливости, принцип гуманизма.

Дано понятие преступления. Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания. Не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности, то есть не причинившее вреда и не создавшее угрозы причинения вреда личности, обществу или государству.

В зависимости от характера и степени общественной опасности деяния, предусмотренные настоящим Кодексом, подразделяются на преступления небольшой тяжести, преступления средней тяжести, тяжкие преступления и особо тяжкие преступления. Преступлениями небольшой тяжести признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное настоящим Кодексом, не превышает двух лет лишения свободы. Преступлениями средней тяжести признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное настоящим Кодексом, не превышает пяти лет лишения свободы. Тяжкими преступлениями признаются умышленные и неосторожные деяния, за совершение которых максимальное наказание, предусмотренное настоящим Кодексом, не превышает десяти лет лишения свободы. Особо тяжкими преступлениями признаются умышленные деяния, за совершение которых настоящим Кодексом предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок свыше десяти лет или более строгое наказание.

Определены понятие и цели наказания. Наказание есть мера государственного принуждения, назначаемая по приговору суда. Наказание применяется к лицу, признанному виновным в соверше

нии преступления, и заключается в предусмотренных настоящим Кодексом лишении или ограничении прав и свобод этого лица.

Оно применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений.

Видами наказаний являются:

- а) штраф;
- б) лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- в) лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград;
- г) обязательные работы;
- д) исправительные работы;
- е) ограничение по военной службе;
- ж) конфискация имущества;
- з) ограничение свободы;
- и) арест;
- к) содержание в дисциплинарной воинской части;
- л) лишение свободы на определенный срок;
- м) пожизненное лишение свободы;
- н) смертная казнь.

Особенная часть начинается с раздела VII "Преступления против личности", в чем выражается конституционный приоритет прав и свобод человека и гражданина. В разделе VIII "Преступления в сфере экономики" выделены преступления против собственности, безотносительно к ее формам. Раздел IX посвящен преступлениям против общественной безопасности и общественного порядка.

Предстоит глубокое изучение нового уголовного кодекса и масштабная и последовательная работа по его правильному применению. На очереди УПК, законы о борьбе с организованной преступностью, с коррупцией и другие.

Уголовное право США развивалось весьма противоречиво. С получением независимости отдельные штаты подтверждали в своих конституциях и ордонасах продолжение действия старого, английского права. Допускалась его переработка и включение отдельных положений в новые акты. В течение XIX в. многие штаты принимают свои уголовные кодексы, и тем самым формируется "двухуровневое" уголовное право США и штатов. Две уголовно-право-вые системы до сих пор развиваются параллельно.

В федеральном уголовном законодательстве базовая роль принадлежит положениям Конституции 1787 г., имеющим уголовно-правовой характер. Но их некоторая неопределенность позволила расширять сферу регулирования. В 1948 г. Конгресс издал акт, которым нормы уголовного права были переработаны и включены в виде закона в раздел 18 (ч. 1) Свода законов США. Первая глава посвящена общим положениям, остальные главы расположены в алфавитном порядке. Часть уголовно-правовых норм находится в других разделах Свода.

Исследователи — американские и отечественные — отмечают сложность юридических формулировок и отсутствие терминологического единообразия. Попытки реформ уголовного законодатель-

ства в 60—70-х гг. не завершились каким-либо общим результатом. Принимались лишь отдельные федеральные законы, в частности Закон о реформе системы назначения наказаний (1984 г.). По-прежнему заметна роль подзаконных актов Президента, министерств и ведомств.

Наиболее мощным федеральным правотворческим фактором явился Примерный уголовный кодекс 1962 г., подготовленный Комиссией Института американского права. Многие штаты при обновлении своих уголовных кодексов восприняли — полностью или частично — его положения. И в настоящее время уголовный кодекс штата обычно включается в Свод законов штата (в виде его раздела или главы). Например, уголовный кодекс штата Огайо отчасти включен в разд. 29 пересмотренного Свода законов. Глава 2901 — это общие положения (в ней содержатся определения, классификация посягательств, нормы о неприменении общего права, правила толкования, бремя и степень доказывания). Другие главы посвящены отдельным составам преступлений, наказаниям, вынесению приговора, обжалованию (их 32).

Исследователи дали подробный анализ общей и особенной части уголовного права США. Воспользовавшись их трудами¹, кратко выделим лишь ряд положений. Отмечается, что в новых уголовных кодексах содержатся нормы либо о целях УК, либо уголовного законодательства, либо уголовного правосудия. Это либо "вред личным или публичным интересам", либо охране "основных социальных институтов", либо интересам "всего общества".

Определение преступления содержится чаще всего в статьях, посвященных разъяснению понятий, терминов. Оно характеризуется такими признаками, как запрещенность деяния уголовным законом и наказуемость. Сохранено прежнее деление преступлений на фелонии как наиболее тяжкие и мисдиминоры со своими классами. Обновлена классификация основных форм виновности, их четыре ("с целью", "с сознанием", "неосторожно", "небрежно"). В американской доктрине и праве особо выделяется "строгая ответственность". Привлекает внимание институт уголовной ответственности корпораций наряду с физическими лицами. Речь идет об их имущественной ответственности.

Цели наказания — воздаяние (кара), устрашение, лишение возможности совершать преступления, исправление. Их баланс колеблется в связи с ростом преступности.

Специфичный дуализм уголовного права США обуславливает необходимость разграничения норм уголовного законодательства федерации и штатов. Федеральные акты непосредственно действуют на всей территории страны при определенных условиях (при посягательствах с "федеральным элементом") и в отношении всех, преступлений на федеральных территориях (в национальных парках, кораблях, самолетах и т. п.). И тем не менее не всегда удается избежать "двойного наказания".

¹ См.: Никифоров Б. С., Решетников Ф. М. Современное американское уголовное право. М., 1990. С.6—105.

Французское уголовное право последних двух столетий развивалось под воздействием Декларации прав человека и гражданина 1789 г. В ней были такие принципиально важные положения, как равенство граждан перед законом, нет преступления и нет наказания, не указанных в законе, презумпция невиновности и др. В Конституции Франции 1958 г. есть ссылка на эту Декларацию, что придает конституционный смысл названным положениям. Заметим попутно, что в Конституциях ФРГ и Италии содержатся положения уголовно-правового характера.

Уголовный кодекс Франции 1810г. был классическим источником уголовного права, защищавшим от посягательств право частной собственности. В дальнейшем УК подвергался пересмотрам и уточнению, изменению целого ряда его положений в 1832, 1863 годах. Изменения вносились и подзаконными актами — декретами, ордонансами, декретами-законами. Такая практика сохранилась и после Конституции 1958 г., хотя именно новые законы демократизировали содержание уголовного законодательства. К их числу можно отнести Закон "Безопасность и свобода" 1981 г., Закон 1986 г. об отмене смертной казни, Закон 1983 г. о возможности замены тюремного заключения выполнением "общественно необходимой работы".

Крупнейшая реформа уголовного права произошла в июле 1992 г., когда были утверждены четыре Закона: об изменениях общих положений уголовного кодекса, об изменениях положений У К, относящихся к наказанию за преступления и проступки против человека, об изменениях Положений УК, относящихся к наказанию за преступления и проступки против собственности, об изменениях положений УК, относящихся к наказанию за преступления и проступки против нации, государства и общественного порядка.

Таким образом, после 180 лет во Франции появился новый уголовный кодекс. Авторы предисловия к изданию УК на русском языке отмечают четыре основные идеи уголовного кодекса: защита прав человека, его жизни, здоровья, благоприятной окружающей природной среды, безопасности труда (Особенная часть начинается с раздела о преступлениях против человечества), строгое следование принципу законности в правовом государстве, обновление кодекса в связи с современными потребностями борьбы с преступностью (организованная преступность, терроризм, наркомания и др.), гуманизация уголовной ответственности и наказания¹.

Приложением к первому закону является книга I "Общие положения", в которой в разделе I "Об уголовном законе" главы I "Общие принципы" преступные деяния классифицируются, в зависимости от их тяжести, как преступления, проступки и нарушения. Уголовный закон имеет точное толкование. Главы II и III посвящены действию уголовного закона во времени и пространстве. Раздел II "Об уголовной ответственности", раздел III "О наказаниях" включают нормы об исполнении наказания.

Книга IV "О преступлениях и проступках против нации, государства и общественного порядка" содержит положения Уголовно-

¹ См.: Новый Уголовный кодекс Франции. М., 1993.

го кодекса применительно к данной сфере, т. е. посягательствах на институты Республики или на неприкосновенность национальной территории. В частности, выделены посягательства на секреты национальной обороны, содержащиеся в документах, в памяти ЭВМ.

Уголовное право Англии является отражением доктрины общего права. Статуты и судебные прецеденты являются его основными источниками. В стране отсутствует уголовный кодекс, и в этом заключается наиболее примечательная особенность английского уголовного законодательства. Оно развивалось и развивается преимущественно путем издания законов, регулирующих Особенную часть уголовного права. К ним можно отнести Закон об убийстве 1957 г., Закон об уголовном праве 1967 г., Закон об уголовном праве 1977 г. (ответственность за сговор), Закон об уголовно наказуемом покушении 1981 г., Закон о преступном причинении вреда имуществу 1971 г. (формула неосторожности), Законы о краже 1968 г. и 1978 г., Закон о ложных сообщениях 1988 г.

И в законах, относящихся к другим отраслям права, нередко содержатся уголовно-правовые нормы. Ими устанавливается ответственность за те или иные виды преступлений. Специалисты отмечают также наличие норм материального уголовного права в законах уголовно-процессуального характера¹.

В содержательном плане интересны следующие положения. Во-первых, в последние годы отменено деление преступных деяний на фелонии и мисдиминоры, которое было установлено законом об уголовном праве 1967 г. Введена новая классификация преступных деяний: "арестные" и "неарестные". Во-вторых, преступные деяния различают по процессуальным основаниям (преступления, преследуемые по обвинительному акту, в порядке суммарного производства магистратами, смешанная юрисдикция). В-третьих, к основным видам наказания отнесены лишение свободы, пробация (испытание), штраф².

¹ Подробнее см.: Уголовное право буржуазных стран. Общая часть. С. 6—18. ² См.: Решетников Ф. М. Правовые системы стран мира. М., 1993. С. 32—36.

Глава VIII. Международное право в фокусе сравнительного правоведения

1. Соотношение национального и международного права

Каждое государство стремится соотносить свое право и законодательство с международным правом. Его роль стремительно возрастает, и для этого есть объективные причины. Дело в том, что в современном мире усиливаются тенденции взаимозависимости и взаимовлияния государств. Созданные с этой целью международные организации и сообщества государств способствуют согласованному разрешению общих проблем для мирового содружества. Осознание необходимости **их** решений становится доминантой общественного поведения во многих странах. Отсюда неизбежное изменение соотношения внутреннего и международного права. Причем процесс протекает противоречиво в аспекте и сочетания **их** норм, и преобразования, и взаимовлияния, и преодоления коллизий. Ведь мы **имеем** дело с двумя правовыми системами, у которых есть общее и особенное. Их надо сравнивать¹.

Пониманию природы международной правовой системы и национальной правовой системы помогает учет исторического опыта **их** развития и соотношения. Долгие годы **их** параллельного существования в связи с условиями изоляции СССР и "холодной войны" двух миров дали основание советским международникам отрицать примат международного права над внутригосударственным. Не признавалась **их** взаимозависимость. Поэтому поддерживались положения трудов иностранных международников о самостоятельности этих систем, о том, что внутригосударственные и международные нормы не являются производными друг от друга. Отсылки же первого ко второму рассматривались не более как применение отдельных международных норм в системе внутригосударственного права. Отмечалось, что они не входят в состав внутригосударственного права². Как видно, доктрина государственного суверенитета была щитом против внешнего давления.

Зарубежные доктрины и раньше, и теперь признают международное право либо "включенной" частью национального права, либо его как бы "внешний" приоритет. И в том и другом случае допускается прямое применение международных норм и даже изменение **с их** помощью юрисдикции федерации и ее субъектов³.

¹ Данная проблема обстоятельно освещена в научной литературе, с которой советуем ознакомиться читателю. См.: Даниленко Г. М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного суда // Государство и право. 1995. № 11; Тихомиров Ю. А. Национальное законодательство и международное право: параллели и сближения // Московский журнал международного права. 1993. № 3; Российская правовая система и международное право:

проблемы взаимодействия. Государство и право. 1996. № 2—3. ² См.: Миронов Н. В. Международное право: нормы и **их** юридическая сила. М., 1980. С. 40—41.

³ См.: Гинзбурге Дж. Американская юриспруденция о взаимодействии международного и внутреннего права // Государство и право. 1994. № 11.

Последние четверть века отчетливо выявили тенденцию сближения международного и национального права на фоне нарастающих интеграционных процессов в современном мире. Универсализация экономических, транспортных, информационных связей, обострение масштабных экологических проблем, массовое перемещение людей создают прочную объективную базу для данной тенденции. Новый правопорядок в мире требует сближения национальных правовых решений, с одной стороны, и формирования механизмов выработки согласованных и общих решений в мировом сообществе — с другой.

Доминанта мирового сообщества усиливается и благодаря все большему осознанию людьми разных стран необходимости действовать сообща и жить в мире. Общие гуманитарные и нравственные принципы приобретают все большее значение. Но при их очевидном положительном смысле нельзя не заметить стремления обосновать право мирового сообщества вмешиваться в некоторые внутригосударственные аспекты развития и регулировать их. В ООН часто говорят о легитимации "права вмешиваться" во имя более высоких интересов мирового сообщества и его ценностей. Защита прав человека, контроль за производством оружия массового уничтожения, сохранение планетарной среды стали "поводами" для вмешательства международного сообщества во внутренние дела государств. Неоднозначно толкуется объем мандатных полномочий и статус миротворческих сил в разных регионах мира.

Возникают острые вопросы: как совместить суверенные права государств и права международных организаций, допустимо ли ограничение первых и отказ от признания абсолютного суверенитета, каким образом обеспечить учет интересов сторон, как оценивать нормы и процедуры международного права, которые служат этой цели? Ответы могут быть, естественно, и политическими, и юридическими¹.

Утверждение приоритета международного права для национального права сопровождается использованием международных принципов, норм и понятий в национальном праве. Оно должно сочетаться с механизмом участия государств в выработке международно-правовых норм и решений, ответственности за их выполнение и одновременно с обеспечением суверенитета народов и государств. Конфликтные ситуации требуют специального механизма, не ущемляющего прав отдельных стран. Ведь в международной политической системе усиливается "разнополюсность" и расширяется вектор интересов и их столкновений. Поэтому требуется еще более углубленное понимание граней соприкосновения международной и национальной правовых систем. Нужно четко представить их сложную структуру. Тогда удастся находить эти грани с учетом внутренней иерархии каждой системы и их целостных проявлений.

Как известно, национальная правовая система включает в себя принципы права, правотворчества и правоприменения, всю совокупность правовых актов и норм. Строгая ее системность означает четкое соотношение актов между собой — конституции и закона,

¹ Сошлемся на труды украинских юристов. См., например: Суверенитет Украины и международное право, Киев, 1995; *опришко В. Ф.* Международное экономическое право. Киев, 1995.

закона и подзаконного акта и т. п. Все акты являются продуктом деятельности органов государственной власти и обеспечены их авторитетом, властными и иными средствами воздействия.

Международная правовая система также является многозвенной². Она строится на основе общих принципов, закрепленных в Уставе ООН, — суверенное равенство государств, самоопределение народов и наций, добросовестное выполнение обязательств, всеобщее уважение прав человека, разрешение международных споров мирными средствами и др. Эти и другие принципы международного права являются универсальными и общепризнанными как для других "слоев" международного права, так и для национальных правовых систем. Далее можно выделить "право международных организаций" с их конвенциями, пактами, декларациями и резолюциями, действующими в той или иной сфере (например, ЮНЕСКО, МОТ).

Выше отмечалась заметная роль межгосударственных объединений, в рамках которых формируется и действует "право сообщества". Таковы принципы, акты и нормы, например, в рамках Европейского союза, Содружества Независимых Государств, Совета Европы, обладающие как признаками норм международного права, так и признаками "уставного права сообщества" с более жесткими регулятивными воздействиями.

Накоплен большой исторический опыт унифицированных актов и норм, способствующих гармонизации национальных правовых систем. Рост терроризма во многих странах потребовал принятия в июле 1996 г. на международной конференции комплекса мер, в частности выдачи террористов², даже если нет межгосударственных соглашений. Совет Европы за 46 лет принял более 160 европейских конвенций, которые служат своеобразным эквивалентом более 75000 двусторонних соглашений и содействуют гармонизации национальных законодательств.

Международно-правовые акты весьма разнообразны по форме, содержанию, субъекту и порядку принятия. Это — учредительные документы (Устав ООН, Соглашение о создании СНГ и др.), конвенции и хартии тематического характера в сфере публичного права (Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка; Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы; Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование; Конвенция СЕ о защите прав человека перед лицом автоматизированной обработки данных личного характера; Европейская хартия о местном самоуправлении и др.), типовые правила, конвенции в сфере частного права (Конвенция ООН о договорах международной купли-продажи, типовой Закон о международных кредитных переводах, Арбитражный регламент Комиссии ООН по праву международной торговли, Конвенция о правах ребенка, Евразийская патентная конвенция и др.), регламенты, директивы, модельные законы сообществ государств.

Нетрудно заметить, как схожи эти акты с национальными актами. Сходство можно обнаружить и применительно к системам

¹ См.: Международное право. 1995. С. 13—55.

² См.: Законодательство и экономика. 1996. № 7/8. С. 38—83.

международного и внутреннего права. Международное право все более отчетливо "членился" на международное публичное, частное (торговое) право, международное экономическое, морское, воздушное, космическое, гуманитарное право. Формируется международное образовательное и экологическое право, "на подходе" и другие нормативно-правовые подотрасли в рамках международного права. В этом процессе проявляется влияние системы внутреннего права, у которого появляется больше схожих с международным правом предметов правового регулирования. В круг источников отраслей внутреннего права можно с полным основанием включать и общепризнанные принципы, и одобренные международные акты и договоры.

Отсюда насущные задачи более глубокого изучения комплекса проблем на стыке международного и внутреннего права. Общие проблемы — предмет внимания теории государства и права, конституционные процессы признания международных норм — конституционного права, сопряжение отраслевых норм обеих правовых систем — отраслевых наук. Особо выделим проблемы коллизионного права, формируемого как особая отрасль права, сочетающая в правовом механизме средства предотвращения и преодоления юридических коллизий как между нормами внутреннего права, так и между ними и нормами международного права¹.

Интересно в этом плане решение Ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения "Проблемы соотношения российского и международного права", состоявшегося 13 мая 1996 г. в Государственной Думе с участием депутатов, представителей правительственных органов, специалистов. Одним из важнейших направлений развития научных исследований признана масштабная разработка общих теоретических проблем соотношения российского права и международного права, сближения сфер их регулирования, согласования их институтов применительно к разным отраслям права, оценки конституционных и международных приоритетов. Отмечена необходимость более последовательного осуществления законов "О международных договорах", "О государственной границе", "О регулировании внешнеторговой деятельности" и др.; разработки и принятия новых законов в сфере внешней политики и внешнеэкономических связей; совершенствования процедур реализации ст. 79 Конституции Российской Федерации об участии России в межгосударственных объединениях; процесса ратификации международных договоров; отражения в кодифицированных актах, в Своде законов действующих на территории России международно-правовых договоров и иных актов.

Рекомендовано уделить серьезное внимание реализации международно-правовых норм в российском законодательстве путем:

определения механизма прямого применения международных норм и трансформации их в законодательных и иных актах; установления порядка преодоления противоречий между актами международными и актами российского законодательства; корректной реализации признанных и одобренных международно-правовых актов в субъектах Российской Федерации; решения по обобщениям су-

См.: Тихомиров Ю. А. Юридическая коллизия. М., 1994. С. 97—130.

дебной практики в области применения международно-правовых норм.

Намечено улучшить информацию о международно-правовых актах, увеличить тираж "Бюллетеня международных договоров" и приступить к изданию "Сборника международных договоров и соглашений Российской Федерации", обеспечить широкое пользование соответствующими банками данных.

Конституционные положения служат своего рода "мостом" между национальным и международным правом, открывая путь второму к первому. Важнейшими являются нормы ст. 79 Конституции Российской Федерации о том, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий. Сделана оговорка — если это не противоречит основам конституционного строя России. В ч. 4 ст. 15 определено соотношение норм российского и международного права, в о "г" ст. 106 — субъект ратификации и денонсации международных договоров.

Для оказания воздействия на отношения внутри каждого государства нормы международного права должны получить "национальное признание" и найти отражение во внутреннем праве. Включение международно-правовых норм в национальное право означает их трансформацию, которая осуществляется разными способами. Во-первых, прямая трансформация, когда в соответствии с конституцией или законами государства нормы международного права автоматически приобретают силу действующих на территории этого государства. После публикации в специальном издании положения международного акта приобретают силу, превышающую силу не соответствующих ему внутренних законов.

Во-вторых, инкорпорация, когда нормы международного права, в том числе договорные, непосредственно включаются во внутреннее право. При этом прямая трансформация может предусматриваться для определенного вида международных норм, например для общепризнанных норм международного права (ФРГ, Португалия, Австрия), или для должным образом заключенных и опубликованных международных договоров (Испания).

В-третьих, опосредованная трансформация означает, что международно-правовые нормы приобретают силу норм внутреннего права лишь в результате издания законодательным органом специального акта. Часто такая процедура предусматривается для наиболее важных международных договоров (Португалия, Франция). Если при прямой трансформации прекращение или изменение международного договора или иного акта немедленно влечет соответствующие изменения во внутреннем праве, то при опосредованной трансформации такие изменения являются результатом определенной внутренней процедуры.

В некоторых странах (ФРГ, Италия) применяется смешанная трансформация, в которой присутствуют меры как прямой, так и опосредованной трансформации.

Значительное воздействие на внутреннее право европейских стран оказывают решения органов ЕС.

В целях реализации положений Римского договора некоторые государства — члены ЕС закрепили в своих конституциях положе-

ния о возможности ограничения в определенном объеме их суверенных прав и передаче этих прав международной организации (например, Конституции ФРГ, Италии, Испании).

Согласованность международно-правовых актов и действий государств, сочетаемая с признанием конституционных принципов, дает обнадеживающие результаты. Вот пример. После Второй мировой войны Саарская область отошла от Франции к Германии в русле правовых актов. Статья 23 Конституции ФРГ, референдум в Сааре в 1955 г., Договор о Сааре, сохранение норм французского права в течение переходного периода (5 лет), Закон об интеграции, решения Конституционного суда ФРГ, распространение действия Конституции ФРГ на Саар с 1 января 1957 г. — таков согласованный правовой путь, который может действительно служить примером¹.

Важное значение придается процедуре признания международных обязательств. Федеральный закон "О международных договорах Российской Федерации" предусматривает такие виды, как выражение согласия на обязательность для нее международного договора, как его подписание, обмен документами, образующими договор, ратификация, утверждение, принятие, присоединение, иной способ выражения согласия по договоренности сторон (ст. 6). В отношении международных договоров России установлено: ратификация и денонсация их отнесены к ведению Государственной Думы, принимающей по этому поводу законы, и Совету Федерации (п. "г" ст. 106 Конституции Российской Федерации). В упомянутом Законе урегулированы процедуры подготовки, подписания и ратификации международных договоров. А в Регламентах палат — порядок их "внутреннего движения".

В конституциях зарубежных государств чаще всего определяется процедура заключения международных договоров. В Конституции Франции есть раздел VI "О международных договорах и соглашениях". Согласно ст. 53 мирные, торговые, финансовые, договоры, относящиеся к международной организации, к положению личности, могут быть ратифицированы или одобрены только на основании закона и вступают в силу только после ратификации или одобрения. В Конституции Испании в главе третьей "О международных договорах" предусмотрено, что органический закон может разрешать заключение договоров для участия в международных организациях или учреждения наднациональных организаций, которым передается соответствующая компетенция. Предварительное разрешение парламента требуется для заключения политических, военных, финансовых договоров, а также для договоров, соглашений, влияющих на отмену или принятие законов (ст. 93—94).

Для государств — участников СНГ примечательно участие конституционных судов. Например, в России Конституционный суд вправе разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации не вступивших в силу международных договоров (п. "г" ч. 2. ст. 125 Конституции Российской Федерации), а в Республике Беларусь Конституционный суд дает заключения о соответствии меж-

¹ Гутен Таг. 1990. № 5. С. 4—6.

дународных договорных обязательств Конституции, международно-правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь (ст. 127 Конституции).

Как отмечалось в юридической литературе, нормы международного права выражают не властные предписания, а договорное волеизъявление государств, — это координационные, согласительные, рекомендательные, диспозитивные правила. Чаще всего им присущ один элемент — диспозиция, реже — гипотеза и диспозиция, поскольку международные нормы выражают более высокие обобщающие тенденции развития. Иерархичность норм специфична и означает соответствие нового договора императивным нормам международного права, совместимость норм с обязательствами по другим договорам. Отсылочные нормы нередко являются нормами — поручениями нижестоящим государственным органам договаривающихся стран решить в международно-правовом порядке те или иные вопросы на уровне этих органов — подписать соглашения, провести согласования и т. п.¹

Довольно сложным является вопрос о соотношении норм внутригосударственного и международного права. Данный вопрос решается прежде всего на конституционном уровне, где пролагается главное русло сочетания названных правовых систем. Ему посвящена ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. В нем можно выделить три положения: а) установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Здесь выделено три основных источника международного права — принципы, нормы, договоры. Впервые используемое понятие правовой системы позволяет считать эти источники ее составной частью; б) отмечается такой признак одобрения международных документов российским государством, как "общепризнанные". Не все документы, а лишь те, с которыми согласно государство и обязательство по которым оно берет на себя добровольно; в) установлен принцип приоритета международного договора, правила которого применяются, если в законе содержатся другие правила. Актуален вопрос, кто и в каком порядке определяет наличие юридической коллизии и дает необходимое заключение. Пока здесь существует немало пробелов и неясностей.

Надо учитывать некоторую специфику отражения международно-правовых норм в отраслях публичного и частного права. В первой группе их мало, поскольку ими регулируются публичные институты и способы обеспечения публичных интересов. Во второй, лишенной ярко выраженного тяготения к вопросам власти и суверенитета, эти нормы представлены гораздо полнее и шире. Причем заметны два способа их закрепления.

Во-первых, в ряде законов есть специальные нормы о международном сотрудничестве в соответствующей сфере. Так, ст. 65 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья гражд-

¹ См.: Миронов Н. В. Указ соч. С. 24—50.

дан устанавливает, что сотрудничество Российской Федерации с другими государствами осуществляется на основе международных договоров. Соглашения, заключаемые органами здравоохранения, предприятиями и учреждениями, не должны ограничивать права и свободы граждан, закрепленные основами и другими актами. В случае противоречия правил международного договора и основ применяются первые.

В Законе "Об образовании" признается роль международных договоров и соглашений, не противоречащих данному Закону. Органы управления образованием всех уровней, образовательные учреждения вправе устанавливать прямые связи с партнерами. По прямым договорам осуществляется подготовка кадров как в России, так и в зарубежных странах (ст. 57). Статья 58 посвящена внешнеэкономической деятельности, осуществляемой самостоятельно органами управления и образовательными учреждениями. Они могут иметь валютные счета и использовать полученные валютные средства, находящиеся в их собственности.

Специфичен раздел XV "Международное сотрудничество в области охраны окружающей природной среды" Закона "Об охране окружающей природной среды". В ст. 92 закреплены девять принципов, которыми руководствуется Российская Федерация в сфере международного природоохранного сотрудничества, в ст. 93 — приоритет международных договоров, в ст. 94 — обязанности иностранных юридических лиц и граждан, лиц без гражданства по соблюдению природоохранного законодательства.

Во-вторых, во многих законах как бы воспроизводятся конституционные нормы. Например, в ст. 7 ГК установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Оговорено, что международные отношения применяются к отношениям, указанным в п. 1 и 2 ст. 2 ГК (о защите нематериальных благ и т.д.), непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание внутригосударственного акта.

В Семейном кодексе есть раздел VII "Применение семейного законодательства к семейным отношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства". Но особенно интересны две статьи.

Статья 166 посвящена установлению содержания норм иностранного семейного права. При применении норм иностранного семейного права суд или органы записи актов гражданского состояния и иные органы устанавливают содержание этих норм в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве.

В целях установления содержания норм иностранного семейного права суд, органы записи актов гражданского состояния и иные органы могут обратиться в установленном порядке за содействием и разъяснениями в Министерство юстиции Российской Федерации и в другие компетентные органы Российской Федерации либо привлечь экспертов.

Заинтересованные лица вправе представлять документы, подтверждающие содержание норм иностранного семейного права, на которые они ссылаются в обоснование своих требований или возражений, и иным образом содействовать суду или органам записи актов гражданского состояния и иным органам в установлении содержания норм иностранного семейного права.

Если содержание норм иностранного семейного права, несмотря на предпринятые в соответствии с п. 1 настоящей статьи меры, не установлено, применяется законодательство Российской Федерации.

Статья 167 об ограничении применения норм иностранного семейного права гласит: "Нормы иностранного семейного права не применяются в случае, если такое применение противоречило бы основам правопорядка (публичному порядку) Российской Федерации. В этом случае применяется законодательство Российской Федерации".

2. Реализация международно-правовых норм в национальном праве

Рассмотрим роль международно-правовых норм в сближении норм национального права. Первые выступают как "общий знаменатель" норм права различных государств, и в этом проявляется новая функция международного права в рамках сравнительного правоведения.

В Итоговом документе Венской встречи представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе можно выделить несколько правовых способов влияния на национальное государственно-правовое развитие. Они различаются по характеру и степени воздействия, по возможной реакции государств, по сфере действия. Это:

а) подтверждение приверженности всем десяти принципам, изложенным в заключительном акте Декларации принципов, и уважения права друг друга свободно выбирать и развивать свои политические и иные системы, устанавливать свои законы и административные правила в соответствии с обязательствами по международному праву и положениями Декларации принципов;

б) нормативная ориентация на те уровни правового регулирования в области прав человека, экономики, науки и техники, образования и др., которые отвечают общим интересам;

в) признание конституционных рамок и процедур государств и роли их законов в регулировании тех или иных вопросов.

В доктрине и практике международных отношений принято выделить "мягкое международное право". По своей форме к нему относятся итоговые документы, декларации, заявления и т.п. Содержащиеся в них положения весьма многообразны, причем часть из них носит ярко выраженный характер политических норм — определение курса политики, выявление намерений, принятие обя-

зательств, дача оценок ситуаций и т.п. Другие же в большей мере "юридизированы", но не сводятся к одномерной регуляции. К тому же с их помощью регулируются не только межгосударственные, но и внутригосударственные отношения и явления. Приведем иллюстрации.

Признанные и одобренные принципы поддержания международного мира и безопасности, развития сотрудничества государств служат как наиболее общие нормативно-ориентирующие регуляторы. Таковы принципы, положенные в основу ООН согласно ее Уставу, — суверенное равенство всех членов, добросовестное выполнение принятых по Уставу обязательств, разрешение споров мирными средствами, взаимопомощь и др. (ст. 2). Они являются теми основными началами, которые пронизывают все иные разновидности международно-правовых норм и объединяют все "уровни" международной правовой системы.

В этом смысле указанные принципы сближаются и даже сливаются с общими принципами внутреннего права. Речь идет о своего рода стратегической программе правового развития мирового сообщества, которая служит целеполагающей для всех актов и действий государств и их объединений "внутри" и "вовне". Она не связывает жесткими рамками, а дает выбор правовых средств. Отступления же от них пагубно отражаются не только на состоянии международных отношений, но и на развитии отдельных государств. Снижается ценность их отдельных актов и действий.

Обеспечивается соблюдение в практике государств принятых в ООН правовых стандартов и модельных актов (Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, минимальных стандартных правил обращения с заключенными, типового Закона о международном торговом арбитраже и др.).

Весьма эффективно влияет Европейская Хартия о местном самоуправлении на соответствующие законы государств. Так, содержание ст. 2 о том, что принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции, отражено в ст. 12, 130—133 Конституции Российской Федерации, в ст. 1, 2, 3 латвийского Закона "О самоуправлении" (1994 г.). Статья 4 Хартии о сфере компетенции местного самоуправления, содержащая шесть ее принципов, трансформирована в ст. 6, 28—42 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и в ст. 6—17 упомянутого латвийского Закона. Но объем функций в этих законах неодинаков.

Новая разновидность права — межгосударственное право складывается в сообществах государств. Оно ближе по своей природе к международному праву, но обладает и чертами, сближающими его с внутригосударственным правом. Напомним, что правовые источники образования Европейского союза стали основой для права, создаваемого органами Сообщества (Союза). Виды правовых актов различаются не только по содержанию, субъекту и процедуре их принятия, но и по степени воздействия и восприятия их в законодательстве государств-членов. Есть акты, которые не являются для

них обязательными, есть правила опосредованного воздействия права ЕС на национальные правовые системы, есть нормы права ЕС, заменяющие нормы внутреннего права.

Так, регламенты (учредительные договоры) и общие решения отличаются от норм международного права тем, что обладают одинаковой юридической силой на всей территории Сообщества (Союза) и применяются полностью. Они не трансформируются в национальный закон и наделяют правами или возлагают обязанности на всех граждан ЕС непосредственно. Директивы (рекомендации) требуют от адресата принять меры, необходимые для достижения целей Сообщества, устанавливают задачи, подлежащие разрешению в конкретные сроки. Как их решить — определяет адресат.

Наиболее ярким выражением структурного сближения норм международного и внутреннего права являются модельные законодательные акты. Их появление и существование свидетельствуют о своеобразной роли международного права в механизме сравнительного правоведения. Сопоставление национальных правовых систем и анализ их сходства и различий происходят теперь во все большей степени с помощью модельных, примерных актов. Как отмечалось выше, модельные акты, как рекомендательные по своей природе, содержат правовые стандарты, которые полностью или частично воспринимаются государствами в процессе законотворчества. Ориентируют их на типичные правовые решения и тем самым способствуют сближению национальных законодательств. По своей внутренней структуре модельные акты схожи с национальными законами и могут выступать в трех формах — модельный акт, полностью воспроизводящий будущий национальный акт, модельный акт, содержащий регуляторы некоторых отношений, которые станут предметом будущих национальных законов, модельный акт, содержащий общие, согласованные принципы законодательного регулирования. Выбор этих форм не может быть произвольным, поскольку в противном случае плохо учитываются как специфика состояния национальных законодательств, так и самих модельных актов. К сожалению, в практике СНГ такие случаи встречаются.

Своеобразны нормы международных договоров, содержащие взаимные обязательства сторон. Их типологические особенности определены в Венской Конвенции о праве международных договоров. Речь идет прежде всего о правоспособности государств заключать договоры, о полномочиях их представителей, о разных способах подписания, одобрения договора, об оговорках государств. Особенно важны положения ст. 26 — каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться, ст. 27 — участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. Примечательна и ст. 64 — если возникает новая императивная норма общего международного права, то любой противоречащий ей договор становится недействительным и прекращается.

Это и другие положения Венской Конвенции отражены в Федеральном законе "О международных договорах Российской Федерации". Причем часть положений Конвенции отражена в качестве

принципов регулирования международных договоров, часть конкретизирована применительно к субъектам конституционного права, часть касается национальных процедур их "движения", часть "оставлена "без нормативной трансформации в качестве норм "внешнего соблюдения".

Выделим три важных положения указанного Закона. В ст. 15 дан перечень международных договоров, подлежащих ратификации, в том числе договоров, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых федеральных законов, а также устанавливающих иные правила, чем предусмотренные Законом. Статья 17 регулирует порядок принятия решений о ратификации международных договоров. Теперь принимаются федеральные законы, правда, иногда с большим опозданием, особенно применительно к договорам, заключенным бывшим СССР.

В ст. 31—32 Закона регулируется порядок выполнения международных договоров. Президент и Правительство Российской Федерации принимают меры по их реализации в соответствии со своими полномочиями.

Федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение содержащихся в них обязательств России и осуществление ее прав, вытекающих из этих договоров. Наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств. Могут создаваться и специальные комиссии по наблюдению за реализацией договоров. К сожалению, министерства и ведомства, регионы, предприятия и организации плохо выполняют свои обязательства, не отменяют устаревших и не принимают новых актов. В конечном счете это разрывает "цепь взаимодействия" норм международного и национального права. Примечательно, что органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров.

Примечательно и то, что целый ряд международных договоров содержит положения, непосредственно связанные или отсылающие к национальному законодательству. Например, в заключенном в 1995 г. между Россией и Казахстаном Соглашении об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами Российской Федерации, прибывающими для постоянного проживания в Республику Казахстан, и гражданами Республики Казахстан, прибывающими для постоянного проживания в Российскую Федерацию, в ст. 5 устанавливаются три нормы. Во-первых, вопросы, не затрагиваемые в Соглашении, решаются Сторонами в соответствии с их внутренним законодательством. Во-вторых, если внутреннее законодательство сторон устанавливает для какой-либо категории лиц более льготные условия. В-третьих, стороны будут принимать меры к сближению своих законодательств о гражданстве.

В ряде законов есть специальные нормы о международном сотрудничестве. Так, ст. 65 Основ законодательства об охране здоровья граждан устанавливает, что сотрудничество Российской Федерации с другими государствами осуществляется на основе между

народных договоров. Соглашения, заключаемые органами здравоохранения, предприятиями, учреждениями, не должны ограничивать права и свободы гражданина, закрепленные Основами и другими актами. В случае противоречия правил международного договора и основ применяются первые.

В ст. 92 разд. XV "Международное сотрудничество в области охраны окружающей природной среды" Закона "Об охране окружающей природной среды" закреплены девять принципов, которыми руководствуется Российская Федерация в сфере международного природоохранного сотрудничества, в ст. 93 — приоритет международных договоров, в ст. 94 — обязанности иностранных юридических лиц и граждан, лиц без гражданства по соблюдению природоохранного законодательства.

Реализация международно-правовых актов сопряжена как с многообразной практической политической, дипломатической, экономической деятельностью государств, так и с приведением в действие собственных механизмов национальной правовой системы. Причем универсальный принцип их выполнения имеет свою специфику применительно к разным их видам.

Известный с древних времен принцип "договоры должны соблюдаться" нашел полное выражение в положениях Венской Конвенции о праве международных договоров. Их дальнейшим развитием и конкретизацией служат раздел III "Регистрация и официальное опубликование международных договоров Российской Федерации" и раздел IV "Выполнение международных договоров Российской Федерации", раздел V "Прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации" Закона "О международных договорах". Весь этот процесс можно разделить на несколько стадий, причем на каждой из них действуют и применяются нормы субъектов национального права.

Первая — ведение в Министерстве иностранных дел единой государственной системы регистрации и учета международных договоров, регистрация **их** в международных организациях. Вторая — хранение в Министерстве иностранных дел текстов международных договоров, рассылка **их** копий соответствующим федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Федерации. Третья — осуществление Министерством иностранных дел функций депозитария. Четвертая — официальное опубликование международных договоров в "Собрании законодательства Российской Федерации", договоров и соглашений — в "Бюллетене международных договоров". Пятая — обеспечение выполнения международных договоров.

Президент и Правительство Российской Федерации принимают необходимые меры. Федеральные органы исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые международными договорами Российской Федерации, обеспечивают выполнение содержащихся в них обязательств России и осуществление ее прав, вытекающих из этих договоров. Наблюдают за выполнением другими участниками договоров их обязательств. Могут

создаваться и специальные комиссии по наблюдению за реализацией договоров. Примечательно, что органы государственной власти соответствующих субъектов Федерации обеспечивают в пределах своих полномочий выполнение международных договоров.

Правительство Российской Федерации в последнее время более регулярно принимает решения в связи с выполнением международных договоров, конвенций и соглашений¹. К сожалению, министерства и ведомства, регионы, предприятия и организации плохо выполняют свои обязательства, не отменяют устаревших и не принимают новых актов. В конечном счете это разрывает "цепь взаимодействия" норм международного и национального права.

Полезны парламентские слушания. Так, 22 ноября 1994 г. Комитет по делам национальностей Государственной Думы провел парламентские слушания по вопросу ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах". Участники слушаний поддержали ратификацию Конвенции и рекомендовали разработать правовые нормы ее поэтапной реализации.

Получает развитие практика судебного применения международно-правовых норм. В иностранных государствах накоплен большой опыт, причем одни юристы считают возможным прямо их применять при принятии судебных решений, другие — их большинство — после инкорпорации. Решение суда может быть основано на принципах международного права лишь при отсутствии регулирующего данный вопрос национального акта. Признается значение трудов ученых-юристов².

И все же процесс реализации международно-правовых актов не всегда протекает ритмично, нередки задержки в их ратификации, случаи неисполнения. Отрадно поэтому отметить постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ "Об усилении парламентского влияния на исполнение межгосударственных обязательств в рамках Содружества в области безопасности и военного сотрудничества". Ассамблея обратилась к парламентам с просьбой осуществить в соответствии со своими конституционными процедурами ратификацию межгосударственных актов Содружества в области обороны и безопасности и ускорить разработку и принятие законодательных актов, необходимых для их реализации. Признано целесообразным систематически представлять в Секретариат МПА информацию об учете в законотворческой дея-

¹ Таково, например: Постановление Правительства Российской Федерации "О первоочередных мерах по выполнению Венской Конвенции об охране озонового слоя и Монреальского протокола по веществам, разрушающим озоновый слой" от 24 мая 1995 г. Одобрены первоочередные меры по выполнению обязательств Российской Федерации по охране озонового слоя на 1995—1996 гг. Координация работ поручена Министерству охраны окружающей среды и природных ресурсов. Намечено предусмотреть целевое финансирование работ по реализации первоочередных мер в области охраны окружающей среды и природных ресурсов. ² Подробнее см.: Лукашук И. И. Международное право в судах государств. СПб., 1993. С. 80—102.

тельности рекомендаций МПА и принятых обязательств в данной сфере. Парламентские делегации должны информировать Совет МПА о нарушениях межгосударственных обязательств. Намечены рабочие встречи руководителей профильных комитетов парламентов для содействия реализации межгосударственных обязательств.

Наиболее эффективно влияют подобные акты органов содружеств государств в случаях принятия или реализации программ сближения национальных законодательств. Как уже отмечалось, в 1992 г. две программы одобрены МПА и Советам глав государств и правительств СНГ, когда были определены направления, объекты и процедуры сближения законодательств. Об этом же нередко делаются записи в многосторонних и двусторонних договорах и соглашениях государств СНГ.

Показателен и другой канал влияния на российское законодательство. Готовясь вступить в СЕ, Россия принимала меры по приведению своего законодательства в соответствие с его правовыми стандартами. А они строги и неумолимы, и нечего удивляться неготовности наших национальных нормативных массивов. Пытаясь решить данную проблему, Россия обратилась 9 1995 г. с "Посланием Парламентской Ассамблеи Совета Европы о совершенствовании российского законодательства и правоприменительной практики в соответствии со стандартами СЕ". На конкретные вопросы докладчиков Парламентской Ассамблеи СЕ даны ответы о состоянии и планах совершенствования правового порядка, о времени принятия новых ГК, УК и других актов, об актах по реализации конституционного права на свободу передвижения, по улучшению содержания заключенных, о введении административной юстиции и др.

Заслуживают поддержки меры, *осуществляемые* международными организациями для обеспечения выполнения своих актов. Интересна в этом плане деятельность Международного Комитета Красного Креста в сфере международного гуманитарного права. Так, в целях выполнения Резолюции V Двадцать пятой международной конференции МККК разослал в апреле 1988 г. письма правительства с запросом информации о мерах к выполнению обязательств по Конвенции. В ответ на 160 писем 30 июня 1989 г. были получены лишь 27 ответов. Но, как отмечается, в некоторых из них отсутствует информация о соотношении международного гуманитарного права и внутреннего права каждого государства. В 1991 г. подготовлены "предложения, направленные на оказание помощи государствам по принятию ими мер на национальном уровне по выполнению международного гуманитарного права". Признано полезным готовить типовые законы (в региональных рамках или среди государств со сходными правовыми системами).

Совет Европы и Министерство иностранных дел России в 1995—1996 гг. провели ряд конференций и семинаров по приграничному сотрудничеству. Региональные и местные власти являются партнерами приграничного сотрудничества строго в рамках своего конституционного статуса и приобретают одновременно некоторые новые полномочия и режимы взаимодействия в силу специфики своего положения. Такой подход соответствует идеям и положениям

Европейской Рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей, открытой для подписания с 1980 г. Одиннадцать типовых и рамочных соглашений облегчают учет внутреннего законодательства. Отсылки в конвенции ко внутреннему законодательству создают тот "правовой мост", который обеспечивает взаимодействие сторон. В нем отражены роль государства в международных отношениях, в международно-правовых документах и в законодательстве — поддержка и стимулирование активного сотрудничества региональных и местных властей с аналогичными органами иностранных государств. Отсутствие запретов и содействие служат прочными юридическими гарантиями.

Базовые нормы содержатся в п. "и" ст. 71 и п. "о" ст. 72 Конституции Российской Федерации. К ведению Федерации отнесены определение статуса и защиты государственных границ, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа, а также координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации. Часть 1 ст. 132 открывает простор для органов местного самоуправления решать иные вопросы местного значения, кроме перечисленных. К ним можно отнести и вопросы приграничного сотрудничества.

В Конституции Республики Карелия, в конституциях ряда республик в составе Российской Федерации, по сути дела, воспроизводится упомянутое положение федеральной Конституции. В некоторых конституциях содержатся более развернутые положения. Таковы, например, ст. 16, 62 Конституции Республики Татарстан. В уставах краев, областей и других субъектов Федерации есть нормы о сотрудничестве с иностранными государствами.

Наиболее близкими к рассматриваемой теме являются своего рода специализированные законы. Например, в Федеральном законе "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" определены предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов в данной сфере. К ним относятся формирование и реализация региональных и межрегиональных программ внешнеторговой деятельности, получение иностранных кредитов под гарантии бюджетных доходов субъектов Федерации, их использование и погашение и др. (ст. 7). Субъекты Федерации вправе осуществлять координацию и контроль за внешнеэкономической деятельностью российских и иностранных лиц, предоставлять дополнительные финансовые гарантии участникам внешнеторговой деятельности, зарегистрированным на их территории, гарантии и льготы участникам в части выполнения их обязательств перед бюджетами и внебюджетными фондами субъектов Федерации, создавать страховые и залоговые фонды для привлечения иностранных займов и кредитов.

В качестве особого режима в законе выделена приграничная торговля. Она осуществляется в рамках международных договоров России с сопредельными государствами исключительно для удовлетворения местных нужд в отношении товаров, производимых в пределах приграничной территории, и товаров, предназначенных для потребления в пределах соответствующей приграничной территории (ст. 22).

Заключение. Право на рубеже тысячелетий

Каждому периоду человеческой истории свойственно сохранение правового наследия и его приумножение. Правопреемственность — внутри и вовне государства — обеспечивает непрерывность действия права и ту связь явлений и процессов, которая необходима для устойчивости общества, государства и нормальной жизнедеятельности граждан. В то же время динамизм права означает его ориентацию на регулирование возникающих общественных явлений, реагирование на смену государственной политики и перестройку институтов государства. Экономические процессы требуют подвижности методов регулирования и стимулирования и их своевременного обновления.

Все это подтверждает сохранение закономерностей правового развития, охарактеризованных в книге. Потенциал права выявляется все более мощно, и этому способствует отражение и закрепление в нем проявлений как национально-государственных, так и общемировых процессов. Можно без колебаний утверждать: право в гражданском обществе и в мировом сообществе становится еще более эффективным и авторитетным регулятором многообразных общественных отношений. Конец XX в. дал этому убедительные свидетельства. Вопрос заключается в том, какие можно предвидеть изменения "правовой картины" мира в начале третьего тысячелетия.

"Взрослея" и приобретая большую самостоятельность, право сохраняет прочные связи с государством как "старшим братом". Едва ли можно сомневаться в том, что существующие и могущие возникнуть государства откажутся или будут игнорировать важные функции права. Национально-государственные различия не утратят значения, и их надо рассматривать, как и ранее, в качестве вклада наций и государств в общеправовую кладовую. Многообразие общественных отношений, несомненно, повлечет за собой сохранение или видоизменение специфики правового регулирования собственности, власти, социальной сферы, ресурсных богатств.

Общеправовые источники и принципы будут вести к сближению "правовых семей", но все же их роль в обозримом будущем едва ли уменьшится. Наблюдаемое сближение правовых систем — по принципам, институтам, правовым формам — пока не сопровождается адекватными изменениями правового сознания людей, их правовых ценностей и мотивов. Ведь они более устойчивы, поскольку связаны с внутренним миром людей, наций и т. д. Остаются неодинаковыми способы и процедуры правореализации. Ведь инвариантность поведения людей и в дальнейшем будет влиять на их реальное, а не внешнеритуальное отношение к праву.

Но столь же очевидна и генеральная закономерность усиления сотрудничества и взаимодействия государств как производная от интеграции их экономик и общепланетарных забот (экология и т. п.). Соответственно сближение правовых систем будет выражаться в

сходстве объектов регулирования, в согласовании целей и программ правового воздействия на социально-экономические процессы.

Правовые институты могут и далее сближаться по своим элементам.

Повышение роли международного права будет влиять не только на сферы национального права, но и на его обеспечение. Уже в конце XX в. заметно усиление международно-правового обеспечения тех национально-правовых принципов и институтов, которые являются общепризнанными. Это касается прежде всего прав и свобод граждан, демократических ценностей, суверенитета, нерушимости границ и т. п.

Развитие общемирового правопорядка может, однако, либо усиливаться, либо ослабляться региональными правовыми процессами. Правовые образования в рамках межгосударственных объединений могут отличаться своей структурой и степенью унификации и даже "закрытости". И тем не менее правовой регионализм вряд ли будет разрушать "правовые семьи", состав которых может меняться.

Несомненно, и далее будет расти престиж юридических профессий. Общая и специальная правовая подготовка граждан, студентов, аспирантов, депутатов, служащих, предпринимателей в лоне сравнительного правоведения, несомненно, обогатит их культуру и профессионализм.

Все более отчетливо выявляется общая закономерность обеспечения правопреимственности как в национально-государственном, так и мировом масштабах. "Правовая цепь" не разрывается, а несет в себе ценности прошлого, настоящего и будущего.

Как видно, право живет в современном мире. Но оно развивается при этом весьма противоречиво. Подвергается то критике, то противодействию, то обструкции. Во всем этом нет и намека на близкое или отдаленное отмирание права как одной из основ любого общества. Оно будет и по-прежнему, в силу тенденций общеправового развития, но сохранит в разных странах и свои особенности. Изучение многообразия права станет в третьем тысячелетии еще более масштабной и увлекательной задачей науки сравнительного правоведения.

Уже давно, в течение почти двух столетий высказываются мысли о будущем "всемирном обществе". В XX веке не раз обосновывалась идея интернационализации жизни и создания всемирных парламента, правительства, суда и т. п. Недавно французский политолог Ги Сорман провозгласил курс — от идей национальной конституции к конституции международной, сначала на европейском, потом на мировом уровне. Вряд ли это близкое будущее. Новые общепризнанные императивы права еще долго будут опираться на национальные и региональные правовые системы, и его полная универсализация пока не предвидится. Правовая культура — достояние каждого народа и всего человечества.

Приложение. Нормативные акты и документы

Общеправовой классификатор отраслей законодательства

(Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 1, ст. 46)

- 010.000.000** Основы конституционного строя
- 020.000.000** Гражданское законодательство
- 030.000.000** Законодательство о браке и семье
- 040.000.000** Гражданско-процессуальное законодательство
- 050.000.000** Арбитражно-процессуальное законодательство
- 060.000.000** Законодательство о трудоустройстве и занятости населения
- 070.000.000** Законодательство о труде
- 080.000.000** Законодательство о социальном страховании и социальном обеспечении
- 090.000.000** Законодательство о финансах и кредите
- 100.000.000** Законодательство по общим вопросам хозяйственной деятельности
- 110.000.000** Законодательство о предприятиях и предпринимательской деятельности
- 120.000.000** Законодательство о промышленности
- 130.000.000** Законодательство о строительстве
- 140.000.000** Законодательство о градостроительстве и архитектуре
- 150.000.000** Законодательство о сельском хозяйстве
- 160.000.000** Законодательство о торговле, общественном питании и бытовом обслуживании населения
- 170.000.000** Жилищное законодательство, законодательство о жилищно-коммунальном хозяйстве
- 180.000.000** Законодательство о транспорте и связи
- 190.000.000** Законодательство об образовании
- 200.000.000** Законодательство о научной деятельности
- 210.000.000** Законодательство о культуре
- 220.000.000** Законодательство об охране здоровья населения
- 230.000.000** Законодательство о физической культуре и спорте
- 240.000.000** Законодательство об охране окружающей среды
- 250.000.000** Законодательство о земле
- 260.000.000** Законодательство о недрах
- 270.000.000** Законодательство об охране лесов
- 280.000.000** Законодательство об охране вод
- 290.000.000** Законодательство об охране животного мира
- 300.000.000** Законодательство об охране атмосферного воздуха
- 310.000.000** Законодательство о геодезии и картографии
- 320.000.000** Законодательство о гидрометеорологии
- 330.000.000** Законодательство о государственной службе
- 340.000.000** Законодательство об обороне
- 350.000.000** Законодательство о безопасности
- 360.000.000** Таможенное законодательство
- 370.000.000** Законодательство об охране общественного порядка и общественной безопасности
- 380.000.000** Законодательство о суде и судостроительстве

- 385.000.000** Законодательство о прокуратуре
- 387.000.000** Законодательство об адвокатуре
- 389.000.000** Законодательство о нотариате
- 390.000.000** Уголовное законодательство
- 400.000.000** Уголовно-процессуальное законодательство
- 410.000.000** Уголовно-исполнительное законодательство
- 420.000.000** Законодательство об административных правонарушениях
- 430.000.000** Внешняя политика и международные отношения. Международные договоры
- 440.000.000** Международное право и процесс. Внешнеэкономические отношения
- 450.000.000** Межгосударственные отношения стран — участников СНГ
- 600.000.000** Решения по кадровым вопросам (назначения и освобождения)
- 620.000.000** Решения о присвоении почетных и иных званий отдельным лицам
- 640.000.000** Решения по вопросам награждения отдельных лиц орденами и медалями
- 660.000.000** Решения по вопросам помилования
- 680.000.000** Решения по вопросам гражданства
- 010.000.000** Основы конституционного строя
- 010.010.000** Конституции
- 010.010.010** Конституция Российской Федерации
- 010.010.020** Конституции республик в составе Российской Федерации
- 010.010.030** Конституции других государств
- 010.020.000** Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов
- 010.025.000** Договоры (соглашения) между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации
- 010.030.000** Государственный герб, гимн, флаг. Государственные символы субъектов Российской Федерации. Столицы
- 010.040.000** Государственный язык
- 010.040.010** Государственный язык Российской Федерации
- 010.040.020** Государственные языки республик в составе Российской Федерации
- 010.050.000** Государственная граница
- 010.060.000** Административно-территориальное деление
- 010.070.000** Национальные меньшинства
- 010.070.010** Малочисленные народы
- 010.070.020** Национально-культурная автономия
- 010.080.000** Права и свободы человека и гражданина (см. 430.050.010)
- 010.080.010** Реабилитация репрессированных и депортированных народов (см. 080.110.070)
- 010.080.020** Реабилитация лиц, подвергшихся незаконным политическим репрессиям (см. 080.110.060)

- 010.080.030** Беженцы и вынужденные переселенцы (см. 080.110.050)
- 010.080.040** Миграция
- 010.090.000** Гражданство
- 010.100.000** Референдумы
- 010.110.000** Выборы. Избирательная система
- 010.110.010** Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
- 010.115.000** Федеральные органы государственной власти
- 010.120.000** Президент Российской Федерации
- 010.120.010** Порядок избрания
- 010.120.020** Компетенция
- 010.120.025** Президентский совет
- 010.120.030** Администрация Президента Российской Федерации
- 010.130.000** Органы при Президенте Российской Федерации
- 010.130.010** Комитеты
- 010.130.020** Советы
- 010.130.030** Комиссии
- 010.130.040** Агентства, центры и др. органы
- 010.135.000** Счетная палата Российской Федерации
- 010.140.000** Федеральное Собрание (парламент) Российской Федерации
- 010.140.010** Совет Федерации
- 010.140.020** Государственная Дума
- 010.150.000** Депутат (избрание, статус, обеспечение деятельности)
- 010.150.010** Помощник депутата
- 010.150.020** Депутатский запрос
- 010.150.030** Депутатские группы и фракции
- 010.155.000** Федеральные органы исполнительной власти
- 010.160.000** Правительство Российской Федерации
- 010.160.010** Порядок формирования
- 010.160.020** Состав Правительства
- 010.160.030** Компетенция
- 010.160.040** Организация деятельности
- 010.160.050** Аппарат Правительства
- 010.170.000** Органы и организации при Правительстве Российской Федерации
- 010.170.010** Комитеты
- 010.170.020** Советы
- 010.170.030** Комиссии
- 010.170.040** Межведомственные комиссии
- 010.170.050** Организации при Правительстве Российской Федерации
- 010.180.000** Министерства, госкомитеты, комитеты, федеральные службы Российской Федерации и др.
- 010.180.010** Общие вопросы
- 010.180.020** Министерства Российской Федерации
- 010.180.030** Государственные комитеты Российской Федерации
- 010.180.040** Комитеты Российской Федерации

- 010.180.050** Федеральные службы
- 010.180.060** Российские агентства
- 010.180.070** Федеральные надзоры
- 010.180.075** Федеральные центры
- 010.180.077** Федеральные инспекции
- 010.180.080** Другие органы исполнительной власти
- 010.185.000** Органы государственной власти субъектов Российской Федерации
- 010.190.000** Органы законодательной (представительной) власти республики в составе Российской Федерации
- 010.190.010** Порядок избрания
- 010.190.020** Компетенция
- 010.190.030** Регламент
- 010.200.000** Органы исполнительной власти республики в составе Российской Федерации
- 010.200.010** Порядок формирования
- 010.200.020** Компетенция
- 010.200.030** Организация деятельности
- 010.210.000** Органы законодательной (представительной) власти края, области, автономной области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга
- 010.210.010** Порядок избрания
- 010.210.020** Компетенция
- 010.210.030** Организация деятельности
- 010.220.000** Органы исполнительной власти края, области, автономной области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга
- 010.220.010** Порядок формирования
- 010.220.020** Компетенция
- 010.220.030** Организация деятельности
- 010.230.000** Местное самоуправление
- 010.230.010** Местные представительные органы. Порядок избрания. Компетенция
- 010.230.020** Местная администрация. Порядок формирования. Компетенция
- 010.230.030** Органы территориального общественного самоуправления населения
- 010.240.000** Порядок рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан в органах представительной и исполнительной власти
- 010.250.000** Увековечение памяти выдающихся людей, исторических событий
- 010.250.010** Присвоение имен
- 010.260.000** Государственные награды. Высшие степени и знаки отличия
- 010.270.000** Почетные звания
- 010.270.010** Знаки. Значки
- 010.280.000** Государственные и иные премии
- 010.290.000** Праздники. Памятные дни. Юбилеи

010.300.000 Порядок наименования и переименования городов и других населенных пунктов, государственных предприятий, учреждений, организаций, а также физико-географических объектов и т. п.

010.310.000 Нормотворческая деятельность органов государственной власти

010.310.010 Порядок подготовки и обсуждения проектов нормативных правовых актов

010.310.020 Порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов

010.310.030 Учет нормативных правовых актов

010.310.040 Систематизация нормативных правовых актов

010.315.000 Законодательство об информации и информатизации

010.315.010 Общие вопросы информации и информатизации

010.315.020 Информация

010.315.030 Информатизация

010.320.000 Законодательство об общественных объединениях

010.320.005 Общие вопросы регулирования деятельности общественных объединений

010.320.010 Создание и порядок регистрации общественных объединений (организаций)

010.320.020 Политические партии и массовые политические движения

010.320.030 Профессиональные союзы

010.320.040 Общественные фонды

010.320.050 Научные общества и ассоциации

010.320.060 Творческие союзы

010.320.070 Молодежные, женские, детские организации, организации ветеранов и инвалидов

010.320.080 Ассоциации территорий, городов

010.320.090 Союзы предпринимателей

010.320.100 Законодательство о религиозных культах, объединениях

010.320.110 Иные объединения, движения и союзы

010.330.000 Порядок организации проведения собраний, митингов, шествий, демонстраций и других массовых мероприятий

010.335.000 Межнациональные отношения

010.340.000 Законодательство об отдельных регионах

010.340.010 Субъекты Российской Федерации

010.340.020 Договоры (соглашения) между субъектами Федерации

010.340.030 Республики в составе Российской Федерации

010.340.040 Края, области, автономная область, автономные округа

010.340.050 Дальний Восток. Сибирь. Урал

010.340.060 Районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности

010.340.070 Нечерноземная зона

010.340.080 Центральнo-Черноземный район

010.340.090 Северный Кавказ

010.340.100 Арктика. Антарктика

- 010.340.110** Закрытые административно-территориальные образования
- 020.000.000** Гражданское законодательство
- 020.010.000** Общие положения
- 020.020.000** Субъекты гражданских прав
- 020.020.010** Граждане (физические лица)
- 020.020.020** Юридические лица
- 020.030.000** Исчисление сроков. Исковая давность
- 020.040.000** Сделки
- 020.045.000** Представительство. Доверенность
- 020.050.000** Право собственности и другие вещные права
- 020.050.010** Приобретение и прекращение права собственности. Защита права собственности и других вещных прав
- 020.050.020** Приватизация государственного и муниципального имущества
- 020.050.025** Фонд федерального имущества
- 020.050.030** Государственная собственность
- 020.050.040** Муниципальная собственность
- 020.050.050** Частная собственность граждан
- 020.050.060** Частная собственность юридических лиц (товариществ, обществ и т. д.)
- 020.050.070** Собственность общественных объединений
- 020.050.080** Собственность совместных предприятий, иностранных граждан и организаций (см. 110.080.080; 440.040.000)
- 020.050.090** Доверительная собственность (траст)
- 020.055.000** Право хозяйственного ведения, право оперативного управления
- 020.058.000** Ограничение права собственности (сервитут)
- 020.060.000** Обязательное право. Договоры
- 020.060.010** Общие положения
- 020.060.020** Способы обеспечения исполнения обязательств (залог, задаток, поручительство, неустойка)
- 020.060.030** Купля-продажа
- 020.060.040** Поставка
- 020.060.050** Контрактация
- 020.060.060** Договор снабжения энергией и газом
- 020.060.065** Дарение
- 020.060.070** Мена
- 020.060.080** Заем
- 020.060.090** Имущественный наем
- 020.060.100** Аренда
- 020.060.110** Подряд. Подрядные торги (тендеры)
- 020.060.120** Договор подряда на капитальное строительство
- 020.060.130** Страхование (см. 090.050.000)
- 020.060.140** Перевозка
- 020.060.150** Договор о совместной деятельности
- 020.060.160** Договор о выполнении научно-исследовательских, проектных и опытно-конструкторских работ
- 020.060.170** Кредитные договоры

- 020.060.180 Поручение
- 020.060.190 Хранение
- 020.060.200 Комиссия
- 020.060.210 Обязательства, возникающие вследствие причинения вреда
- 020.070.000 Ответственность за нарушение обязательств
- 020.080.000 Правовая охрана интеллектуальной собственности
- 020.080.010 Авторское право и смежные права
- 020.080.020 Изобретения
- 020.080.030 Полезные модели
- 020.080.040 Промышленные образцы
- 020.080.050 Товарные знаки и знаки обслуживания
- 020.080.060 Наименование мест происхождения товаров
- 020.080.070 Секреты производства (ноу-хау)
- 020.080.080 Топология интегральных микросхем
- 020.090.000 Патентное право
- 020.100.000 Наследственное право
- 030.000.000 **Законодательство о браке и семье** 030.010.000 Общие вопросы семейно-брачных отношений
- 030.020.000 Порядок и условия заключения и расторжения брака
- 030.030.000 Права и обязанности супругов
- 030.040.000 Установление происхождения детей
- 030.050.000 Права и обязанности родителей и детей. Алиментные обязанности
- 030.060.000 Усыновление (удочерение)
- 030.070.000 Опекa и попечительство
- 030.080.000 Органы гражданского состояния
- 030.090.000 Акты гражданского состояния
- 030.100.000 Изменение фамилий, имен и отчеств
- 030.110.000 Охрана семьи, материнства, отцовства и детства (см. 220.060.000)
- 040.000.000 **Гражданско-процессуальное законодательство**
- 040.010.000 Общие положения
- 040.020.000 Подведомственность. Подсудность
- 040.030.000 Участники гражданского процесса. Представительство в суде
- 040.040.000 Государственная пошлина. Судебные расходы и штрафы
- 040.050.000 Процессуальные сроки
- 040.060.000 Гражданское производство
- 040.070.000 Исполнительное производство
- 050.000.000 **Арбитражно-процессуальное законодательство** 050.010.000 Общие положения
- 050.020.000 Подведомственность. Подсудность арбитражных споров
- 050.025.000 Претензионный порядок урегулирования споров
- 050.030.000 Участники арбитражного процесса. Представительство в суде
- 050.040.000 Государственная пошлина. Судебные расходы и штрафы

- 050.050.000** Процессуальные сроки
- 050.060.000** Арбитражное производство
- 050.070.000** Исполнение арбитражных решений и решений третейских судов
- 060.000.000** **Законодательство о трудоустройстве и занятости населения**
- 060.010.000** Трудоустройство
- 060.020.000** Занятость населения
- 060.020.005** Общие вопросы занятости населения
- 060.020.010** Службы занятости (биржи труда)
- 060.020.020** Безработные (статус)
- 060.020.030** Государственный фонд занятости населения Российской Федерации
- 060.020.040** Другие фонды содействия занятости
- 060.030.000** Ответственность за нарушение законодательства о трудоустройстве и занятости населения
- 070.000.000** **Законодательство о труде**
- 070.010.000** Общие вопросы трудового законодательства
- 070.020.000** Трудовой коллектив и его представители
- 070.030.000** Трудовой договор (контракт)
- 070.030.010** Прием на работу (перевод)
- 070.030.020** Прекращение трудового договора (контракта)
- 070.030.030** Выходное пособие
- 070.030.040** Совмещение профессий. Совместительство
- 070.030.050** Трудовые книжки и другие документы о работе
- 070.040.000** Коллективный договор
- 070.050.000** Соглашения (генеральные, отраслевые (тарифные), специальные)
- 070.055.000** Рабочее место
- 070.060.000** Рабочее время
- 070.070.000** Время отдыха
- 070.070.010** Выходные и праздничные дни
- 070.070.020** Отпуска
- 070.080.000** Оплата труда
- 070.080.010** Формы, системы оплаты труда. Тарифные сетки
- 070.080.020** Минимальная заработная плата
- 070.080.030** Надбавки, доплаты и коэффициенты
- 070.080.040** Вознаграждение за труд (премирование)
- 070.080.050** Оплата труда отдельных категорий работников
- 070.090.000** Трудовая дисциплина
- 070.090.010** Дисциплинарная ответственность
- 070.090.020** Поощрения за успехи в работе
- 070.100.000** Материальная ответственность работников за причиненный ущерб
- 070.110.000** Гарантии и компенсации
- 070.110.010** Гарантии и компенсации при командировках
- 070.110.020** Гарантии и компенсации при переводах, увольнении
- 070.110.030** Гарантии и компенсации для лиц, работающих в районах Крайнего Севера и местностях, приравненных к районам Крайнего Севера

- 070.110.040** Другие гарантии и компенсации
- 070.120.000** Льготы в сфере труда для отдельных категорий работников
- 070.130.000** Вредные условия труда
- 070.140.000** Охрана труда
- 070.150.000** Возмещение предприятиями, учреждениями, организациями ущерба, причиненного рабочим и служащим увечьем либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей
- 070.160.000** Подготовка, переподготовка и повышение квалификации работников
- 070.170.000** Аттестация работников (см. 200.030.000)
- 070.180.000** Трудовой стаж (см. 080.020.030)
- 070.180.010** Выслуга лет
- 070.190.000** Трудовые споры
- 070.190.010** Рассмотрение индивидуальных трудовых споров
- 070.190.020** Рассмотрение коллективных трудовых споров (конфликтов)
- 070.210.000** Особенности регулирования труда отдельных категорий работников (см. 070.080.050)
- 070.220.000** Ответственность за нарушение трудового законодательства
- 080.000.000** **Законодательство о социальном страховании и социальном обеспечении**
- 080.005.000** Общие вопросы социального страхования и социального обеспечения
- 080.010.000** Финансирование государственного социального обеспечения
- 080.010.010** Пенсионный фонд Российской Федерации
- 080.010.020** Страховые тарифы
- 080.010.030** Негосударственные пенсионные фонды
- 080.010.040** Фонды социальной защиты
- 080.020.000** Пенсионное обеспечение
- 080.020.010** Общие вопросы пенсионного обеспечения
- 080.020.020** Выплата пенсии (средства на выплату, порядок выплаты пенсии и др.)
- 080.020.030** Исчисление трудового стажа для назначения пенсии (см. 070.180.000)
- 080.020.040** Исчисление пенсии и заработка. Надбавки. Перерасчет пенсий
- 080.020.050** Пенсии по старости
- 080.020.060** Пенсии по инвалидности
- 080.020.070** Пенсии по случаю потери кормильца
- 080.020.080** Пенсии за выслугу лет
- 080.020.090** Социальные пенсии
- 080.020.100** Пенсии на льготных основаниях
- 080.030.000** Пенсии военнослужащим, лицам начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и их семьям
- 080.030.010** Пенсии за выслугу лет

- 080.030.020** Пенсии по инвалидности
- 080.030.030** Пенсии по случаю потери кормильца
- 080.040.000** Пожизненное содержание
- 080.045.000** Финансирование государственного социального страхования
- 080.045.010** Фонд социального страхования Российской Федерации
- 080.045.020** Страховые тарифы
- 080.050.000** Пособия по государственному социальному страхованию
- 080.050.010** Пособия по временной нетрудоспособности
- 080.050.020** Пособия по беременности и родам
- 080.050.030** Пособия при рождении ребенка, по уходу за ребенком и др.
- 080.060.000** Пособия на детей (одиноким матерям, на детей военнослужащих срочной службы, на детей, находящихся под опекой (попечительством) и др.)
- 080.080.000** Ритуальное пособие
- 080.090.000** Единовременные пособия. Материальная помощь
- 080.100.000** Пособия иные
- 080.110.000** Льготы. Компенсации
- 080.110.010** Льготы для инвалидов
- 080.110.020** Участники ВОВ, инвалиды ВОВ, войны-интернационалисты. Семьи погибших военнослужащих. (Статус, льготы)
- 080.110.030** Льготы и компенсации при авариях, катастрофах и стихийных бедствиях (см. 100.090.000)
- 080.110.040** Льготы для других категорий граждан, нуждающихся в социальной защите
- 080.110.050** Льготы и компенсации беженцам, вынужденным переселенцам (см. 010.080.030)
- 080.110.060** Льготы и компенсации лицам, подвергшимся незаконным политическим репрессиям (см. 010.080.020)
- 080.110.070** Социальная реабилитация репрессированных народов (см. 010.080.010)
- 080.110.080** Социальное обслуживание граждан пожилого возраста, инвалидов
- 080.120.000** ВТЭК. Установление инвалидности
- 090.000.000** Законодательство о финансах и кредите
- 090.010.000** Общие положения финансовой системы
- 090.020.000** Основы бюджетного устройства и бюджетного процесса
- 090.020.010** Федеральный бюджет
- 090.020.020** Бюджеты субъектов Федерации
- 090.020.030** Местный бюджет
- 090.020.040** Иные виды бюджетов
- 090.020.050** Бюджетная классификация
- 090.020.060** Бюджетное регулирование (субвенции, дотации, ссуды, субсидии, ассигнования)
- 090.020.070** Бюджетный процесс
- 090.020.080** Исполнение бюджетов (секвестр расходов)

- 090.020.090** Финансовые нормативы
- 090.020.100** Целевые фонды
- 090.020.110** Резервные фонды
- 090.020.120** Внебюджетные фонды
- 090.020.130** Казначейство
- 090.030.000** Налоговая система Российской Федерации
- 090.030.005** Общие положения налоговой системы
- 090.030.010** Федеральные налоги и сборы
- 090.030.020** Налоги и сборы субъектов Федерации
- 090.030.030** Местные налоги и сборы
- 090.030.040** Льготы по налогам
- 090.030.050** Прочие неналоговые поступления
- 090.040.000** Государственные расходы Российской Федерации, субъектов Федерации и расходы местного самоуправления
- 090.040.010** Финансирование отраслей хозяйственной деятельности (в том числе конверсии, на инновационную и инвестиционную деятельность)
- 090.040.020** Финансирование предпринимательства (см. 110.030.000)
- 090.040.030** Средства предприятий и организаций
- 090.040.040** Финансирование аппарата управления
- 090.040.050** Финансирование социальной сферы (см. 080.010.010; 080.010.020; 220.030.040)
- 090.040.060** Индексация доходов населения (см. 090.070.000)
- 090.045.000** Инвестиции
- 090.045.010** Инвестиционные фонды
- 090.050.000** Страхование
- 090.050.005** Общие вопросы страховой деятельности
- 090.050.010** Органы, осуществляющие страховую деятельность
- 090.050.020** Обязательное страхование
- 090.050.030** Добровольное страхование
- 090.050.040** Личное страхование
- 090.050.050** Имущественное страхование
- 090.050.060** Страхование ответственности
- 090.050.070** Надзор за страховой деятельностью
- 090.060.000** Банковская деятельность
- 090.060.005** Общие вопросы банковской деятельности
- 090.060.010** Банки
- 090.060.015** Иные кредитные учреждения
- 090.060.020** Лицензирование банковской деятельности
- 090.060.030** Кредиты иностранным государствам и странам СНГ
- 090.060.035** Кредиты иностранных государств
- 090.060.040** Кредитование отраслей хозяйства
- 090.060.050** Кредиты предпринимателям (см. 110.030.000)
- 090.060.060** Кредиты населению
- 090.060.070** Гарантии под кредит
- 090.060.075** Льготный кредит
- 090.060.080** Банковские расчеты

- 090.060.090** Расчеты с государствами — участниками СНГ
- 090.060.100** Иные расчеты (задолженность)
- 090.070.000** Сберегательное дело
- 090.080.000** Займы, лотереи и др.
- 090.090.000** Денежная система Российской Федерации
- 090.090.010** Валюта Российской Федерации (рубль)
- 090.100.000** Приватизационные чеки
- 090.110.000** Акции, облигации, векселя и другие ценные бумаги
- 090.110.010** Федеральная вексельная палата
- 090.120.000** Валютное регулирование
- 090.120.010** Общие вопросы
- 090.120.020** Иностранная валюта
- 090.120.030** Валютные фонды и счета
- 090.120.040** Валютные биржи (см. 110.080.100)
- 090.120.050** Драгоценные металлы и драгоценные камни
- 090.130.000** Государственный внешний долг
- 090.135.000** Бухгалтерский учет
- 090.140.000** Финансовый и налоговый контроль (ревизии, санкции)
- 090.140.010** Налоговые органы
- 090.140.020** Банковский надзор
- 090.140.030** Валютный контроль
- 090.150.000** Аудиторская деятельность
- 090.160.000** Ответственность за нарушение финансового законодательства
- 100.000.000** **Законодательство по общим вопросам хозяйственной деятельности**
- 100.005.000** Общие вопросы регулирования хозяйственной деятельности
- 100.007.000** Антимонопольное законодательство
- 100.010.000** Государственный заказ. Государственные нужды
- 100.015.000** Государственный материальный резерв
- 100.015.010** Резерв материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций
- 100.020.000** Государственные программы
- 100.020.010** Межгосударственные программы
- 100.020.020** Федеральные программы
- 100.020.030** Региональные программы
- 100.020.040** Целевые программы (комплексные)
- 100.030.000** Качество продукции. Стандартизация. Сертификация
- 100.035.000** Защита прав потребителя
- 100.040.000** Метрология. Пробирное дело
- 100.050.000** Общие вопросы цен и ценообразования
- 100.050.010** Скидки, надбавки, наценки
- 100.050.020** Виды цен
- 100.060.000** Общие вопросы учета и статистики
- 100.060.010** Учет и статистика
- 100.060.020** Отчетность
- 100.062.000** Демография. Перепись населения
- 100.065.000** Архивный фонд Российской Федерации. Архивы

- 100.070.000** Делопроизводство
- 100.090.000** Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций (происшествий, аварий, стихийных бедствий) (см. 240.080.000)
- 100.090.010** Аварийно-спасательные подразделения постоянной готовности
- 100.090.020** Проведение подводных работ особого назначения
- 110.000.000** **Законодательство о предприятиях и предпринимательской деятельности**
- 110.005.000** Общие вопросы регулирования деятельности предприятий и предпринимательства
- 110.010.000** Правовое положение субъектов хозяйственной деятельности
- 110.020.000** Порядок регистрации и гарантии хозяйственной деятельности
- 110.020.010** Создание (образование), реорганизация и ликвидация.
- Преобразование
 - 110.020.020** Передача предприятий, организаций и учреждений
 - 110.020.030** Регистрация. Государственный реестр предприятий
 - 110.020.035** Аттестация предприятий
 - 110.020.040** Лицензирование отдельных видов деятельности
- 110.030.000** Государственная поддержка предпринимательской деятельности (см. 090.040.020; 090.060.050). Фонды поддержки
- 110.040.000** Зоны свободного предпринимательства. Свободные экономические зоны
- 110.050.000** Коммерческая тайна
- 110.060.000** Несостоятельность (банкротство) предприятий и предпринимателей
- 110.070.000** Представительства и филиалы
- 110.080.000** Организационно-правовые формы юридических лиц
- 110.080.005** Малые предприятия
- 110.080.010** Государственные предприятия
- 110.080.020** Муниципальные предприятия
- 110.080.030** Индивидуальные частные предприятия и предпринимательская деятельность
- 110.080.040** Хозяйственные товарищества и общества
- 110.080.050** Производственные кооперативы
- 110.080.060** Некоммерческие организации
- 110.080.070** Хозяйственные объединения
- 110.080.080** Предприятия с иностранными инвестициями. Совместные предприятия (см. 020.050.080)
- 110.080.090** Инофирмы
- 110.080.100** Биржи (товарные, фондовые) (см. 090.120.040)
- 120.000.000** **Законодательство о промышленности**
- 120.010.000** Общие вопросы организации и управления промышленностью
- 120.020.000** Промышленная безопасность
- 120.030.000** Использование атомной энергии (см. 240.090.000)

- 120.040.000 Эстетика в промышленности. Дизайн
- 120.050.000 Амортизация основных фондов предприятия
- 120.060.000 Техническое обслуживание и ремонт промышленного оборудования, машин и приборов
- 120.070.000 Промыслы и ремесла
- 120.080.000 Отходы промышленности. Вторичное сырье (см. 240.090.000)
- 120.090.000 Продукция производственно-технического назначения
- 120.100.000 Товары народного потребления
- 120.100.010 Товары для детей
- 120.100.020 Товары для престарелых
- 120.110.000 Геология. Геологоразведочные работы
- 120.120.000 Отдельные отрасли промышленности
- 120.120.010 Горнорудная промышленность
- 120.120.020 Лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность
- 120.120.030 Легкая промышленность
- 120.120.040 Машиностроение
- 120.120.050 Медицинская промышленность
- 120.120.060 Местная промышленность
- 120.120.070 Металлургическая промышленность
- 120.120.080 Микробиологическая промышленность
- 120.120.090 Оборонная промышленность
- 120.120.100 Пищевая промышленность
- 120.120.110 Парфюмерно-косметическая промышленность
- 120.120.120 Полиграфическая промышленность
- 120.120.130 Стекольная и фарфоро-фаянсовая промышленность
- 120.120.140 Промышленность стройматериалов
- 120.120.150 Топливная промышленность
- 120.120.160 Химическая и нефтехимическая промышленность
- 120.120.170 Электронная и электротехническая промышленность. Бытовые приборы
- 120.120.180 Энергетика
- 130.000.000 Законодательство о строительстве
- 130.005.000 Общие вопросы строительства
- 130.010.000 Проектирование капитального строительства
- 130.010.010 Проектные организации
- 130.010.020 Проектно-сметная и другая техническая документация
- 130.010.025 Строительные нормы и правила
- 130.010.030 Экспертиза проектов
- 130.020.000 Капитальные вложения. Инвестиции
- 130.025.000 Строительные организации
- 130.030.000 Финансирование и кредитование капитального строительства
- 130.040.000 Принятие в эксплуатацию законченных объектов
- 130.050.000 Капитальное строительство в отдельных отраслях народного хозяйства
- 130.050.010 Промышленное строительство
- 130.050.020 Социально-культурное строительство

- 130.050.030 Жилищное строительство
- 130.050.040 Сельское строительство
- 130.050.050 Транспортное строительство и строительство объектов связи
- 130.050.060 Строительство иных объектов
- 130.060.000 Капитальный ремонт, реконструкция зданий, сооружений, оборудования
- 130.070.000 Незавершенное строительство. Консервация
- 130.080.000 Ответственность за нарушение законодательства о капитальном строительстве
- 140.000.000 **Законодательство о градостроительстве и архитектуре**
- 140.005.000 Общие вопросы градостроительства и архитектуры
- 140.010.000 Основные направления градостроительной деятельности
- 140.010.010 Размещение производительных сил
- 140.010.020 Планировка, застройка. Реконструкция городов и других поселений. Градостроительные программы
- 140.010.030 Благоустройство, озеленение городов и других поселений
- 140.020.000 Системы инженерных и транспортных сооружений и коммуникаций
- 140.030.000 Градостроительные нормативы. Градостроительная документация. Экспертиза
- 140.040.000 Разрешение споров по вопросам градостроительной деятельности и архитектуры
- 140.050.000 Ответственность за нарушение законодательства об архитектурной деятельности и градостроительстве
- 150.000.000 **Законодательство о сельском хозяйстве**
- 150.010.000 Общие вопросы развития сельского хозяйства
- 150.020.000 Социальное развитие села
- 150.030.000 Управление сельским хозяйством (система органов, функции)
- 150.040.000 Государственные сельскохозяйственные предприятия
- 150.050.000 Коллективные хозяйства
- 150.060.000 Крестьянские (фермерские) хозяйства
- 150.070.000 Ассоциации крестьянских хозяйств
- 150.080.000 Личные подсобные хозяйства
- 150.100.000 Агропромышленные комплексы, комбинаты
- 150.110.000 Сельскохозяйственное переселение
- 150.120.000 Аренда в сельском хозяйстве
- 150.130.000 Растениеводство
- 150.130.010 Зерноводство
- 150.130.020 Садоводство
- 150.130.030 Виноградарство
- 150.130.040 Технические и кормовые культуры
- 150.130.050 Овощеводство
- 150.140.000 Агронимические мероприятия. Химизация
- 150.150.000 Животноводство, звероводство, птицеводство, пчеловодство

150.160.000 Ветеринарные и зоотехнические мероприятия. Карантин

150.170.000 Коллективное садоводство и огородничество

150.180.000 Заготовка сельскохозяйственной продукции (см. 020.060.050)

150.180.010 Общие вопросы заготовки сельскохозяйственной продукции.

Контрактная система

150.180.020 Посевные, уборочные и другие сельскохозяйственные работы

150.180.030 Заготовительная деятельность потребительской кооперации

150.180.040 Сельхозпродукция. Закупки и поставки сельскохозяйственной продукции

150.180.050 Закупочные и договорные цены на сельскохозяйственную продукцию

150.190.000 Прием, хранение, переработка, обмен и отпуск заготовительной продукции

150.200.000 Селекция, опытные хозяйства

160.000.000 **Законодательство о торговле, общественном питании и бытовом обслуживании населения**

160.010.000 Общие вопросы торговли

160.020.000 Межтерриториальные торговые связи

160.030.000 Торговое представительство и посредничество

160.040.000 Государственная торговля

160.050.000 Коммерческая (частная) торговля. Комиссионная торговля

160.060.000 Кооперативная торговля

160.070.000 Встречная продажа

160.080.000 Рынки. Рыночные фонды. Ярмарки. Аукционы

160.090.000 Торговая сеть

160.090.010 Торговые организации

160.090.020 Торговые и складские помещения

160.100.000 Хранение товаров

160.110.000 Правила торговли и ответственность за их нарушение

160.130.000 Общественное питание

160.130.010 Общие вопросы общественного питания

160.130.020 Сеть общественного питания

160.130.030 Бесплатное питание

160.130.040 Детское питание

160.130.050 Специальное, лечебное питание

160.140.000 Бытовое обслуживание населения

160.140.010 Общие вопросы бытового обслуживания населения

160.140.020 Сеть предприятий бытового обслуживания населения

160.140.030 Похоронное дело, ритуальные услуги

160.140.040 Тарифы и льготы на бытовые и ритуальные услуги

170.000.000 **Жилищное законодательство, законодательство о жилищно-коммунальном хозяйстве**

170.010.000 Общие вопросы жилищно-коммунального хозяйства

170.020.000 Органы управления жилищным фондом

- 170.030.000 Жилищный фонд
- 170.030.010 Государственный жилищный фонд (ведомственный)
- 170.030.020 Муниципальный жилищный фонд
- 170.030.030 Частный жилищный фонд граждан и юридических лиц.

Кондоминиум

- 170.030.040 Общественный жилищный фонд
- 170.030.050 Фонд жилищно-строительных и жилищных кооперативов
- 170.040.000 Обеспечение граждан жилыми помещениями
- 170.040.010 Обеспечение жилыми помещениями отдельных категорий

населения

- 170.040.020 Дополнительная жилая площадь
- 170.050.000 Наем, аренда, обмен жилья
- 170.060.000 Оплата жилья (компенсации, субсидии, льготы)
- 170.070.000 Бронирование жилых помещений
- 170.080.000 Приватизация квартир (домов). Рынок жилья
- 170.090.000 Выселение
- 170.100.000 Гостиницы. Общежития. Служебные жилые помещения
- 170.110.000 Нежилые помещения. Административные здания
- 170.120.000 Дачное хозяйство
- 170.130.000 Ответственность за нарушение жилищного законодательства
- 170.140.000 Коммунальные услуги. Тарифы и льготы
- 170.140.010 Электроснабжение
- 170.140.020 Газоснабжение
- 170.140.030 Отопление
- 170.140.040 Уборка мусора
- 170.140.050 Радиоточки, телеантенна
- 170.140.060 Водоснабжение
- 180.000.000 **Законодательство о транспорте и связи**
- 180.010.000 Общие вопросы транспорта
- 180.020.000 Железнодорожный транспорт
- 180.020.010 Общие вопросы
- 180.020.020 Железные дороги и подъездные пути
- 180.020.030 Железнодорожные станции, вокзалы, депо
- 180.030.000 Водный транспорт
- 180.030.010 Общие вопросы
- 180.030.020 Морской транспорт
- 180.030.030 Речной транспорт
- 180.030.040 Порты, пристани, причалы, переправы
- 180.030.050 Пароходства
- 180.040.000 Воздушный транспорт
- 180.040.010 Общие вопросы
- 180.040.015 Использование воздушного пространства
- 180.040.020 Авиатранспортные предприятия
- 180.040.030 Аэропорты, аэродромы
- 180.050.000 Автомобильный транспорт
- 180.050.010 Общие вопросы
- 180.050.020 Автотранспортные предприятия

- 180.060.000 Городской транспорт
- 180.060.010 Общие вопросы
- 180.060.020 Метрополитен
- 180.060.030 Наземный городской транспорт
- 180.070.000 Дорожное хозяйство
- 180.070.010 Общие вопросы
- 180.070.020 Дорожный фонд
- 180.070.040 Дорожное хозяйство. Шоссейные дороги
- 180.080.000 Трубопроводный транспорт и иные специализированные виды транспорта
- 180.090.000 Транспортное обслуживание населения
- 180.090.010 Автосервис
- 180.090.020 Перевозки пассажиров и багажа
- 180.090.025 Тарифы и сборы. Штрафы
- 180.090.030 Льготы на транспорте
- 180.100.000 Борьба с аварийностью. Безопасность движения
- 180.110.000 Перевозка грузов. Погрузочно-разгрузочные работы
- 180.115.000 Связь
- 180.115.010 Общие вопросы связи
- 180.115.020 Почтовая связь
- 180.115.030 Электрическая связь
- 180.115.040 Технические средства радиовещания и телевидения
- 180.115.050 Правительственная и иные виды специальной связи.
- Фельдъегерская связь
- 180.115.060 Космическая и иные виды связи (см. 200.020.070)
- 180.115.070 Тарифы, сборы, льготы по услугам связи
- 190.000.000 Законодательство об образовании
- 190.010.000 Общие вопросы образования
- 190.020.000 Органы управления образованием
- 190.030.000 Образовательные учреждения
- 190.030.010 Дошкольные образовательные учреждения
- 190.030.020 Общеобразовательные учреждения (лицеи, гимназии, школы)
- 190.030.030 Специальные общеобразовательные учреждения
- 190.030.040 Учреждения для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей
- 190.030.050 Учреждения начального и среднего профессионального образования
- 190.030.060 Учреждения высшего профессионального образования
- 190.030.070 Аспирантура, докторантура
- 190.030.080 Учреждения дополнительного образования (институты повышения квалификации и др.)
- 190.035.000 Самообразование. Экстернат
- 190.040.000 Частные образовательные учреждения. Плата за обучение
- 190.050.000 Материально-бытовое обеспечение обучающихся и воспитанников
- 190.050.010 Стипендии. Льготы
- 190.050.020 Учебники и учебные пособия

- 190.050.030** Каникулы. Летний отдых
- 190.050.040** Практика. Стажировка
- 190.060.000** Дополнительное образование
- 190.070.000** Прием иностранных граждан на учебу в российские учебные заведения. Направление российских граждан на учебу за границу
- 200.000.000** **Законодательство о научной деятельности**
- 200.010.000** Общие вопросы научной деятельности
- 200.020.000** Научные организации и научно-исследовательская работа
- 200.020.010** Академии
- 200.020.020** Научные учреждения системы Российской академии наук
- 200.020.030** Научно-исследовательские, опытно-конструкторские, проектные организации (см. 130.010.010)
- 200.020.040** Научные центры
- 200.020.050** Научные коллективы предприятий (фирм)
- 200.020.060** Научно-исследовательская работа
- 200.020.070** Изучение и освоение космического пространства (см. 180.115.060)
- 200.030.000** Статус научных работников. Аттестация научных кадров (см. 070.170.000)
- 200.035.000** Научные звания и научные степени
- 200.040.000** Научные экспедиции
- 210.000.000** **Законодательство о культуре**
- 210.010.000** Общие вопросы культуры
- 210.020.000** Управление в сфере культуры
- 210.030.000** Национальное культурное наследие народов Российской Федерации
- 210.040.000** Правовой статус отдельных объектов культуры
- 210.040.010** Библиотеки. Книжные палаты. Библиотечный фонд и библиотечное дело
- 210.040.020** Издательства. Типографии
- 210.040.030** Музеи и выставки. Музейное дело
- 210.040.040** Конкурсы. Смотры. Фестивали
- 210.040.050** Культурно-просветительные учреждения
- 210.040.060** Театрально-зрелищные организации и предприятия (театры, кинопрокат, фильмо-, видео- и фонотеки, парки культуры и отдыха)
- 210.040.070** Средства массовой информации
- 210.040.080** Иные виды искусства и культуры
- 210.050.000** Охрана и использование памятников истории и культуры
- 210.050.010** Антиквариат
- 210.060.000** Особо охраняемые историко-культурные территории
- 210.070.000** Экскурсии. Туризм
- 210.080.000** Реклама
- 220.000.000** **Законодательство об охране здоровья населения** **220.010.000** Общие вопросы охраны здоровья населения

- 220.020.000** Органы управления в системе здравоохранения
- 220.030.000** Медицинское страхование
- 220.030.010** Общие вопросы медицинского страхования
- 220.030.020** Обязательное медицинское страхование
- 220.030.030** Добровольное медицинское страхование
- 220.030.040** Финансирование системы здравоохранения
- 220.040.000** Медицинские учреждения
- 220.050.000** Лечебно-профилактическая помощь населению (бесплатная, платная, льготы по оплате)
- 220.050.010** Протезирование
- 220.050.020** Обеспечение медикаментами и лекарствами
- 220.050.030** Наркологическая помощь
- 220.050.040** Психиатрическая помощь и права граждан при ее оказании
- 220.050.060** Трансплантация органов человека
- 220.050.070** Донорство
- 220.050.080** Диспансеризация
- 220.060.000** Охрана здоровья матери и ребенка (см. 030.110.000)
- 220.070.000** Санитарно-эпидемиологическое благополучие населения.
Государственный санитарно-эпидемиологический надзор
- 220.075.000** Профилактика массовых инфекционных и неинфекционных заболеваний
- 220.080.000** Санаторно-курортное лечение (дома отдыха, санатории, зоны отдыха и т. д.) (см. 240.070.030)
- 220.090.000** Частная медицинская практика
- 230.000.000** Законодательство о физической культуре и спорте
- 230.010.000** Общие вопросы физической культуры и спорта
- 230.020.000** Добровольные спортивные общества
- 230.030.000** Олимпийское движение
- 230.040.000** Профессиональный спорт
- 230.050.000** Национальный фонд спорта
- 230.060.000** Спортивные сооружения
- 240.000.000** Законодательство об охране окружающей среды
- 240.010.000** Основные принципы природопользования и охраны окружающей среды
- 240.020.000** Органы охраны окружающей среды
- 240.030.000** Нормирование качества окружающей среды
- 240.040.000** Права и обязанности природопользователей
- 240.050.000** Экологические требования в градостроительной деятельности при строительстве и эксплуатации предприятий, сооружений, иных объектов и выполнении иной деятельности
- 240.060.000** Охрана природных комплексов отдельных регионов
- 240.070.000** Особо охраняемые природные территории и объекты
- 240.070.010** Природозаповедный фонд (заповедники, заказники, национальные парки)
- 240.070.020** Природные лечебные ресурсы
- 240.070.030** Курортные местности (см. 220.080.000)

- 240.080.000 Зоны экологического бедствия (см. 100.090.000)
- 240.090.000 Захоронение радиоактивных отходов и материалов (см. 120.030.000; 120.080.000)
- 240.100.000 Правовой режим континентального шельфа и экономической зоны
- 240.110.000 Экологический контроль
 - 240.110.010 Государственный контроль
 - 240.110.020 Производственный и общественный контроль
 - 240.110.030 Государственная экологическая экспертиза
 - 240.110.040 Система мониторинга окружающей среды
- 240.120.000 Экономический механизм охраны окружающей среды и ответственность за нарушение законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды
- 250.000.000 **Законодательство о земле**
- 250.010.000 Общие вопросы
- 250.020.000 Управление в области использования и охраны земель. Контроль за использованием и охраной земель
- 250.030.000 Земельная реформа
- 250.040.000 Состав земель. Категории земель. Государственный земельный кадастр. Мониторинг земель
- 250.050.000 Землеустройство
- 250.060.000 Собственность на землю. Другие права на землю
 - 250.060.010 Землепользование (аренда) (см. 150.120.000)
 - 250.060.020 Предоставление и изъятие земель
 - 250.060.030 Залог земли (ипотека)
 - 250.060.040 Продажа земель. Приватизация земель
 - 250.060.050 Платежи за землю
 - 250.060.060 Земельный налог
- 250.070.000 Разрешение земельных споров
- 250.080.000 Возмещение убытков собственникам земли, землевладельцам, землепользователям и арендаторам
- 250.090.000 Разрешение земельных споров. Ответственность за нарушение земельного законодательства
- 260.000.000 **Законодательство о недрах**
- 260.010.000 Общие вопросы охраны и использования недр
- 260.020.000 Управление в области использования и охраны недр. Контроль за охраной и использованием недр
- 260.030.000 Государственный фонд недр. Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых
- 260.040.000 Собственность на недра
- 260.050.000 Пользование недрами. Виды пользования
 - 260.050.010 Основные права и обязанности пользователя недр
 - 260.050.020 Плата при пользовании недрами
 - 260.050.030 Конкурсы, аукционы на пользование недрами
- 260.060.000 Охрана недр
- 260.070.000 Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых

- 260.080.000 Ответственность за нарушение законодательства о недрах
- 270.000.000 Законодательство об охране лесов**
- 270.010.000 Общие вопросы охраны лесов
- 270.020.000 Управление в области охраны лесов. Контроль за охраной лесов
- 270.025.000 Ведение лесного хозяйства
- 270.030.000 Лесопользование. Виды лесопользования
- 270.030.010 Аренда лесов
- 270.030.020 Рубка леса. Отпуск леса на корню
- 270.030.030 Таксы отпуска леса на корню, лесную продукцию и др.
- 270.040.000 Охрана и защита лесов от пожаров, вредителей и болезней
- 270.050.000 Государственный учет лесов. Деление лесов на группы.
- Государственный лесной кадастр
 - 270.050.010 Порядок перевода лесных земель в нелесные
 - 270.060.000 Разрешение споров о лесопользовании
 - 270.070.000 Ответственность за нарушение лесного законодательства.
- Возмещение ущерба
 - 280.000.000 Законодательство об охране вод**
 - 280.010.000 Общие вопросы охраны водных объектов и водных ресурсов
 - 280.020.000 Управление в области охраны водных объектов. Контроль за охраной водных объектов и водных ресурсов
 - 280.020.010 Моря, реки, озера
 - 280.020.020 Водохранилища, плотины, каналы, шлюзы, дамбы
 - 280.030.000 Собственность и другие права на водные объекты и водные ресурсы
 - 280.040.000 Пользование водными объектами. Виды пользования
 - 280.040.010 Плата при пользовании водными объектами
 - 280.050.000 Охрана водных объектов
 - 280.050.010 Охрана источников питьевого водоснабжения и порядок сброса производственных сточных вод
 - 280.060.000 Противоаварийные мероприятия и защита от вредных воздействий вод
 - 280.070.000 Укрепление берегов. Противооползневые работы
 - 280.080.000 Государственный учет вод. Государственный водный кадастр
 - 280.090.000 Разрешение споров о водопользовании
 - 280.100.000 Ответственность за нарушение водного законодательства
 - 290.000.000 Законодательство об охране животного мира**
 - 290.010.000 Общие вопросы охраны животного мира
 - 290.020.000 Управление в области охраны животного мира. Государственный контроль за охраной животного мира
 - 290.030.000 Собственность и другие права на животный мир
 - 290.040.000 Пользование животным миром. Его виды
 - 290.050.000 Охота и ведение охотничьего хозяйства

- 290.050.010** Лицензии. Таксы
- 290.060.000** Охрана рыбных запасов. Регулирование рыболовства и рыбоводства
- 290.070.000** Государственный учет животных. Государственный кадастр животных
- 290.080.000** Разрешение споров в области охраны животного мира
- 290.090.000** Ответственность за нарушение законодательства об охране животного мира
- 300.000.000** **Законодательство об охране атмосферного воздуха**
- 300.010.000** Общие вопросы охраны атмосферного воздуха
- 300.020.000** Охрана атмосферы от загрязнения, радиационного, теплового и иных вредных взаимодействий
- 300.030.000** Мониторинг за состоянием атмосферного воздуха. Служба слежения за состоянием атмосферы
- 300.040.000** Контроль за охраной атмосферного воздуха
- 300.050.000** Разрешение споров
- 300.060.000** Ответственность за нарушение законодательства об охране атмосферного воздуха
- 310.000.000** **Законодательство о геодезии и картографии**
- 320.000.000** **Законодательство о гидрометеорологии**
- 320.010.000** Общие вопросы гидрометеорологии
- 320.020.000** Управление в области гидрометеорологии
- 320.040.000** Гидрометеорологическое и гелиогеофизическое обеспечение хозяйственной деятельности, населения и обороны страны
- 320.050.000** Активные воздействия на гидрометеорологические и другие геофизические процессы
- 320.060.000** Государственный гидрометеорологический фонд данных
- 330.000.000** **Законодательство о государственной службе**
- 330.010.000** Общие вопросы государственной службы
- 330.020.000** Система государственной службы
- 330.030.000** Категории государственных служащих (ранги, чины)
- 330.040.000** Порядок прохождения государственной службы
- 330.050.000** Социальная защита государственных служащих
- 330.050.010** Материально-бытовое обслуживание
- 330.050.020** Медицинское обслуживание
- 340.000.000** **Законодательство об обороне**
- 340.010.000** Общие вопросы обороны
- 340.010.010** Организация обороны
- 340.010.020** Мобилизационная подготовка
- 340.010.030** Мобилизационные резервы Мобилизационные мощности
- 340.010.040** Боевая подготовка
- 340.010.050** Военская дисциплина
- 340.020.000** Управление обороной
- 340.020.010** Президент — Верховный Главнокомандующий
- 340.020.020** Органы представительной власти
- 340.020.030** Органы исполнительной власти
- 340.030.000** Вооруженные Силы

- 340.030.010** Управление Вооруженными Силами
- 340.030.020** Структура Вооруженных Сил
- 340.030.030** Действие войск в чрезвычайных ситуациях
- 340.030.040** Привлечение войск для оказания помощи народному хозяйству и населению
- 340.030.050** Внутренняя служба
- 340.030.060** Гарнизонная служба. Воинские ритуалы
- 340.030.070** Караульная служба
- 340.030.080** Кадры Вооруженных Сил
- 340.040.000** Другие войска, воинские формирования, привлекаемые к выполнению задач в области обороны
- 340.040.010** Пограничные войска
- 340.040.020** Внутренние войска (см. 370.080.000)
- 340.040.026** Войска федеральной службы безопасности
- 340.040.040** Войска ФАПСИ
- 340.040.050** Железнодорожные войска
- 340.040.060** Войска гражданской обороны
- 340.040.070** Другие войска
- 340.040.080** Воинские формирования
- 340.050.000** Военное время. Состояние войны
- 340.050.010** Мобилизация
- 340.050.020** Эвакуация и реэвакуация
- 340.060.000** Военное положение
- 340.070.000** Подготовка и переподготовка военных кадров
- 340.070.010** Общие вопросы подготовки и переподготовки военных кадров
- 340.070.020** Военно-учебные заведения
- 340.070.030** Военные кафедры при гражданских высших образовательных учреждениях профессионального образования
- 340.070.040** Суворовские, нахимовские училища, кадетские корпуса, военные колледжи
- 340.070.050** Переподготовка и повышение квалификации
- 340.070.060** Общественные организации, осуществляющие подготовку граждан по военно-учетным специальностям
- 340.070.070** Иные вопросы подготовки военных кадров
- 340.080.000** Гражданский персонал Вооруженных Сил
- 340.090.000** Вооружение и военная техника
- 340.090.010** Общие положения о вооружении и военной технике
- 340.090.020** Хранение и обслуживание
- 340.090.030** Боеприпасы
- 340.090.040** Личное оружие
- 340.090.050** Производство и поставки вооружения и военной техники
- 340.090.060** Принятие (снятие) на вооружение
- 340.090.070** Оружие массового поражения
- 340.090.080** Утилизация вооружения и военной техники
- 340.090.090** Военная приемка
- 340.090.100** Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы

- 340.100.000** Снабжение войск
- 340.100.010** Общие вопросы снабжения войск
- 340.100.020** Финансирование
- 340.100.030** Военное имущество. Аренда военного имущества
- 340.100.040** Поставки для нужд обороны
- 340.100.050** Перевозки для нужд обороны
- 340.100.060** Неприкосновенные запасы
- 340.100.070** Хозяйственная деятельность. Реализация излишествующего и неиспользуемого имущества
- 340.100.080** Войсковое хозяйство
- 340.100.090** Военная торговля
- 340.100.100** Виды довольствия военнослужащих
- 340.100.110** Иные вопросы снабжения войск
- 340.110.000** Строительство и расквартирование войск
- 340.120.000** Военная служба
- 340.120.010** Общие положения военной службы
- 340.120.020** Воинская обязанность
- 340.120.030** Вопросы комплектования
- 340.120.040** Обязанности военнослужащих
- 340.120.050** Ответственность военнослужащих
- 340.120.060** Сроки военной службы
- 340.120.070** Аттестование военнослужащих
- 340.120.080** Прикомандирование военнослужащих
- 340.120.090** Воинские звания, специальные звания
- 340.120.100** Форма одежды, знаки различия, знаки отличия
- 340.120.110** Воинские должности
- 340.120.120** Отпуска военнослужащих
- 340.120.130** Особенности прохождения службы различными категориями военнослужащих
- 340.120.140** Прохождение службы в особых условиях
- 340.120.150** Увольнение с военной службы
- 340.120.160** Иные вопросы прохождения военной службы
- 340.130.000** Альтернативная гражданская служба
- 340.140.000** Пребывание в запасе
- 340.150.000** Гражданская оборона. Защита объектов
- 340.160.000** Военная наука
- 340.170.000** Воспитание личного состава
- 340.170.010** Общие положения
- 340.170.020** Организация культурного воспитания
- 340.170.030** Военные средства массовой информации
- 340.170.040** Правовое воспитание военнослужащих
- 340.170.050** Организация досуга
- 340.170.060** Иные вопросы организации воспитания личного состава
- 340.180.000** Социальная защита военнослужащих, гражданского персонала и членов их семей
- 340.180.010** Общие вопросы социальной защиты военнослужащих, гражданского персонала и членов их семей
- 340.180.020** Служебное время и право на отдых

- 340.180.030 Право на жилище
- 340.180.040 Охрана жизни и здоровья
- 340.180.050 Право собственности, льготы по налогам
- 340.180.060 Страховые гарантии, право на возмещение ущерба
- 340.180.070 Льготы по перевозкам, почтовые льготы
- 340.180.080 Право на обжалование неправомерных действий должностных лиц.

Жалобы

- 340.180.090 Право на трудоустройство
- 340.180.100 Льготы особые
- 340.180.110 Социальная защита членов семей, потерявших кормильца
- 340.180.120 Пенсионное обеспечение
- 340.180.130 Иные льготы
- 340.180.140 Иные вопросы социальной защиты
- 340.190.000 Вопросы международного военного сотрудничества. Участие войск в миротворческих миссиях (см. 430.075.000)
- 350.000.000 **Законодательство о безопасности**
- 350.010.000 Общие вопросы безопасности
- 350.020.000 Федеральные органы безопасности, их статус
- 350.030.000 Охрана государственной границы. Контрольно-пропускные пункты
- 350.030.010 Народные дружины по охране государственной границы

Российской Федерации

- 350.040.000 Чрезвычайное положение
- 350.050.000 Государственная тайна. Режим секретности
- 350.060.000 Обеспечение безопасности федеральных органов государственной власти и должностных лиц
- 350.070.000 Внешняя разведка
- 360.000.000 **Таможенное законодательство**
- 360.010.000 Общие вопросы организации таможенного дела
- 360.020.000 Органы управления таможенными делами
- 360.030.000 Таможенные платежи
- 360.030.010 Таможенный тариф
- 360.030.020 Таможенная пошлина (экспортная, импортная)
- 360.030.030 Другие таможенные сборы
- 360.030.040 Таможенные льготы
- 360.040.000 Таможенное оформление
- 360.050.000 Таможенный контроль, досмотр
- 360.060.000 Ввоз и вывоз товаров
- 360.070.000 Нарушения таможенных правил и ответственность за эти нарушения
- 370.000.000 **Законодательство об охране общественного порядка и общественной безопасности**
- 370.010.000 Общие вопросы охраны общественного порядка и общественной безопасности
- 370.020.000 Управление в области охраны общественного порядка и общественной безопасности
- 370.030.000 Милиция. Полиция

- 370.030.010** Криминальная милиция
- 370.030.020** Милиция общественной безопасности (местная)
- 370.040.000** Паспортная система, прописка, регистрация
- 370.050.000** ГАИ
- 370.060.000** Пожарная охрана. Противопожарные мероприятия
- 370.070.000** Специализированные формирования по охране общественного порядка и общественной безопасности
- 370.080.000** Внутренние войска
- 370.090.000** Охрана предприятий и учреждений. Вневедомственная охрана
- 370.095.000** Оперативно-розыскная деятельность
- 370.100.000** Частная детективная и охранная деятельность
- 370.110.000** Порядок продажи, хранения и использования оружия
- 370.120.000** Борьба с детской беспризорностью
- 370.130.000** Борьба с бродяжничеством, попрошайничеством
- 380.000.000** **Законодательство о суде и судоустройстве**
- 380.010.000** Общие вопросы суда и судоустройства. Судебная реформа
- 380.020.000** Судебная система
- 380.020.010** Конституционный Суд Российской Федерации. Компетенция.
- Структура
 - 380.020.015** Конституционные суды республик в составе Российской Федерации
 - 380.020.020** Конституционное судопроизводство
 - 380.020.030** Верховный Суд Российской Федерации. Компетенция. Структура
 - 380.020.040** Верховные суды республик в составе Российской Федерации
 - 380.020.050** Краевые, областные, городские Москвы и Санкт-Петербурга суды
 - 380.020.060** Суд автономной области, суды автономных округов
 - 380.020.070** Районные (городские) народные суды. Судебные исполнители
 - 380.020.080** Мировые судьи
 - 380.020.090** Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Компетенция.
 - Структура
 - 380.020.100** Арбитражные суды республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов
 - 380.020.110** Военные суды
 - 380.020.120** Третейские суды
 - 380.020.140** Статус судей, назначение судей
 - 380.020.150** Конференции судей. Квалификационные коллегии
 - 380.020.160** Народные заседатели
 - 380.020.170** Присяжные заседатели
 - 380.030.000** Судебно-экспертные учреждения. Судебно-медицинская экспертиза и иные виды экспертиз
 - 385.000.000** **Законодательство о прокуратуре**
 - 385.010.000** Общие положения
 - 385.020.000** Система и организация прокуратуры Российской Федерации

- 385.020.010** Генеральная прокуратура Российской Федерации
- 385.020.020** Прокуратура республики в составе Российской Федерации, прокуратура края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области; автономного округа
- 385.020.030** Прокуратура города и района, приравненные к ним прокуратуры
- 385.025.000** Военная прокуратура
- 385.030.000** Прокурорский надзор
- 385.040.000** Участие прокурора в рассмотрении дел судами
- 385.050.000** Кадры органов прокуратуры
- 385.060.000** Иные вопросы организации и деятельности органов прокуратуры
- 387.000.000** **Законодательство об адвокатуре**
- 387.010.000** Общие положения
- 387.020.000** Коллегия адвокатов и их органы
- 387.030.000** Состав коллегии адвокатов
- 387.040.000** Права и обязанности членов коллегии адвокатов
- 387.050.000** Юридические консультации
- 387.060.000** Средства коллегий адвокатов
- 389.000.000** **Законодательство о нотариате**
- 389.010.000** Организационные основы деятельности нотариата
- 389.010.010** Общие положения
- 389.010.020** Порядок учреждения и ликвидации должности нотариуса
- 389.010.030** Права, обязанности и ответственность нотариуса
- 389.010.040** Финансовое обеспечение деятельности нотариусов
- 389.010.050** Нотариальная палата. Федеральная нотариальная палата
- 389.010.060** Контроль за деятельностью нотариусов
- 389.020.000** Нотариальные действия и правила их совершения
- 390.000.000** **Уголовное законодательство**
- 390.010.000** Общие положения
- 390.010.010** Действия уголовного закона
- 390.010.020** Преступление
- 390.010.030** Наказание
- 390.010.040** Принудительные меры медицинского и воспитательного характера
- 390.020.000** Уголовные преступления
- 390.020.010** Государственные преступления
- 390.020.020** Преступления против собственности
- 390.020.030** Преступления против жизни, здоровья, свободы и достоинства личности
- 390.020.040** Преступления против политических, трудовых, иных прав и свобод граждан
- 390.020.050** Экологические преступления
- 390.020.060** Хозяйственные преступления
- 390.020.070** Должностные преступления
- 390.020.080** Преступления против правосудия

- 390.020.090** Преступления против порядка управления
- 390.020.100** Преступления против общественной безопасности, общественного порядка и здоровья населения
- 390.020.110** Преступления, составляющие пережитки местных обычаев
- 390.020.120** Военские преступления
- 390.030.000** Помилование и амнистия
- 390.040.000** Борьба с организованной преступностью и коррупцией
- 390.050.000** Реформа уголовного законодательства
- 400.000.000** **Уголовно-процессуальное законодательство**
- 400.010.000** Общие положения
- 400.010.010** Подсудность
- 400.010.020** Участники процесса, их права и обязанности
- 400.010.030** Обстоятельства, исключающие возможность участия в судопроизводстве. Отводы
- 400.010.040** Доказательства
- 400.010.050** Меры пресечения
- 400.010.060** Протоколы, сроки и судебные издержки
- 400.020.000** Возбуждение уголовного дела, дознание и предварительное следствие
- 400.030.000** Производство в суде первой инстанции
- 400.040.000** Производство в кассационной инстанции
- 400.050.000** Исполнение приговора
- 400.060.000** Пересмотр приговоров, определений и постановлений, вступивших в законную силу
- 400.070.000** Производство по делам несовершеннолетних
- 400.080.000** Производство по применению принудительных мер медицинского характера
- 400.090.000** Протокольная форма досудебной подготовки материалов
- 400.100.000** Производство в суде присяжных
- 400.100.010** Назначение судебного заседания
- 400.100.020** Разбирательство дела судом присяжных
- 400.100.030** Производство в суде второй инстанции
- 400.100.040** Пересмотр вступивших в законную силу приговоров и постановлений суда присяжных
- 400.110.000** Реабилитация
- 400.120.000** Реформа уголовно-процессуального законодательства
- 410.000.000** **Уголовно-исполнительное законодательство**
- 410.010.000** Общие положения
- 410.020.000** Исполнение наказания
- 410.030.000** Пенитенциарная система (тюрьмы, ИТК, ВТК)
- 420.000.000** **Законодательство об административных правонарушениях**
- 420.010.000** Общие положения
- 420.020.000** Отдельные виды административных правонарушений
- 420.030.000** Производство по делам об административных правонарушениях
- 420.040.000** Органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях

- 420.050.000** Административная ответственность
- 430.000.000** **Внешняя политика и международные отношения.**
- Международные договоры**
- 430.010.000** Общие вопросы внешней политики и международных отношений
- 430.010.010** Иностранные государства
- 430.010.020** Ноты, обращения, меморандумы Российской Федерации к иностранным государствам
- 430.020.000** Управление в области внешней политики и международных отношений
- 430.030.000** Дипломатические и иные представительства, консульские учреждения. Военные атташе
- 430.040.000** Дипломатические, консульские привилегии и иммунитеты
- 430.050.000** Международные договоры (соглашения)
- 430.050.005** Общие вопросы
- 430.050.010** Об обеспечении прав человека (см. 010.080.000)
- 430.050.020** О правовой помощи по гражданским, семейным, уголовным делам
- 430.050.030** По вопросам гражданства
- 430.050.040** Об охране авторских прав
- 430.050.045** По пограничным и таможенным вопросам
- 430.050.050** О сотрудничестве в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности
- 430.050.060** По вопросам труда, социального обеспечения и социальной защиты
- 430.050.070** По вопросам военного сотрудничества
- 430.050.080** По вопросам экономического сотрудничества
- 430.050.085** По вопросам промышленности
- 430.050.090** О сотрудничестве в области науки и техники
- 430.050.100** По вопросам здравоохранения
- 430.050.110** По вопросам культурных связей и туризму, по вопросам образования и информации
- 430.050.115** По вопросам торговли и взаимных поставок
- 430.050.120** По вопросам транспорта и связи
- 430.050.125** По вопросам урегулирования рыболовства
- 430.050.130** По вопросам сельского хозяйства
- 430.050.135** По вопросам финансирования и налогообложения
- 430.050.140** Об урегулировании имущественных вопросов
- 430.050.150** По другим вопросам
- 430.060.000** Международные делегации
- 430.060.010** Прием международных делегаций в Российской Федерации
- 430.060.020** Визиты делегаций из Российской Федерации в другие страны
- 430.070.000** Международные и зарубежные организации
- 430.070.010** Международные фонды
- 430.075.000** Миротворческие силы (см. 340.190.000)
- 430.080.000** Международные конгрессы. Конференции

- 430.090.000 Международные выставки, торги, аукционы, ярмарки
- 430.100.000 Межправительственные комиссии
- 430.110.000 Право международной безопасности
- 430.120.000 Международное воздушное право
- 430.130.000 Международное космическое право
- 430.140.000 Международное морское право
- 430.160.000 Международное экономическое право
- 440.000.000 Международное право и процесс. Внешнеэкономические отношения**
- 440.010.000 Общие вопросы международного права
- 440.020.000 Коллизионные нормы в международном частном праве (гражданском, семейном, трудовом, морском и др.)
- 440.030.000 Иммунитет иностранного государства и его собственности
- 440.040.000 Правовое положение иностранных граждан, а также лиц без гражданства (см. 020.050.080)
- 440.045.000 Соотечественники, проживающие за рубежом
- 440.050.000 Въезд, выезд и пребывание иностранных граждан в Российской Федерации
- 440.060.000 Въезд и выезд российских граждан из Российской Федерации
- 440.070.000 Международный гражданский процесс
- 440.070.010 Международная подсудность
- 440.070.020 Применение иностранного права
- 440.070.030 Судебные поручения и поручения других учреждений юстиции
- 440.070.040 Признание и исполнение иностранных судебных и арбитражных решений
- 440.070.050 Международный коммерческий арбитраж
- 440.080.000 Общие вопросы государственного регулирования внешнеэкономических отношений
- 440.080.010 Внешнеторговая деятельность
- 440.090.000 Организация и управление внешнеэкономическими отношениями
- 440.100.000 Субъекты внешнеэкономических отношений
- 440.110.000 Иностранные инвестиции. Концессионные договоры
- 440.120.000 Международные банки
- 440.130.000 Внешнеэкономические сделки
- 440.140.000 Экспорт и импорт
- 440.150.000 Лицензирование экспорта и импорта. Квотирование
- 440.200.000 Гуманитарная помощь
- 450.000.000 Межгосударственные отношения стран — участников СНГ**
- 450.010.000 Общие вопросы
- 450.010.010 Государства, входящие в СНГ
- 450.010.020 Договоры (соглашения) между странами СНГ
- 450.010.030 Делегации стран СНГ
- 450.020.000 Органы Содружества

- 450.020.010** Совет глав государств
- 450.020.020** Совет глав правительств
- 450.020.030** Совет министров иностранных дел
- 450.020.040** Координационно-консультативный комитет
- 450.020.050** Совет министров обороны. Главное командование Объединенных вооруженных сил
- 450.020.060** Совет командующих пограничными войсками
- 450.020.063** Совет коллективной безопасности
- 450.020.065** Экономический Союз
- 450.020.070** Экономический суд
- 450.020.080** Комиссия по правам человека
- 450.020.100** Органы отраслевого сотрудничества
- 450.025.000** Межправительственные комиссии
- 450.030.000** Межпарламентское сотрудничество и структуры
- 450.030.010** Межпарламентская Ассамблея
- 450.030.020** Информационные службы
- 450.040.000** Президенты стран СНГ
- 600.000.000** Решения по кадровым вопросам (назначения и освобождения)
- 600.005.000** Назначения (освобождения) в Счетную палату Российской Федерации
- 600.010.000** Назначения (освобождения) в законодательные (представительные) органы государственной власти
- 600.010.010** Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации (назначения и освобождения)
- 600.020.000** Назначения (освобождения) в органы исполнительной власти
- 600.020.010** Президент Российской Федерации (назначения и освобождения)
- 600.020.020** Правительство Российской Федерации (назначения и освобождения)
- 600.020.030** Министерства Российской Федерации (назначения и освобождения)
- 600.020.040** Государственные комитеты Российской Федерации (назначения и освобождения)
- 600.020.050** Комитеты Российской Федерации (назначения и освобождения)
- 600.020.060** Федеральные службы (назначения и освобождения)
- 600.020.070** Российские агентства (назначения и освобождения)
- 600.020.080** Федеральные инспекции, центры (назначения и освобождения)
- 600.020.090** Федеральные надзоры России (назначения и освобождения)
- 600.030.000** Назначения (освобождения) в органы исполнительной власти в регионах
- 600.040.000** Назначения (освобождения) представителей Президента Российской Федерации в регионах
- 600.050.000** Назначения (освобождения) в судебно-правовые учреждения

- 600.060.000** Назначения (освобождения) в банковскую систему
- 600.070.000** Назначения (освобождения) в ассоциации, концерны, акционерные общества, корпорации, фонды и др.
- 600.080.000** Назначения (освобождения) в Вооруженные Силы
- 600.090.000** Назначения (освобождения) в посольства, консульства, торгпредства
- 600.100.000** Назначения (освобождения) в международные организации, межправительственные комиссии и комитеты
- 600.110.000** Назначения (освобождения) в комиссии межведомственные, в различные комитеты, комиссии, советы и др.
- 600.120.000** Назначения (освобождения) в органы СНГ
- 620.000.000** Решения о присвоении почетных и иных званий отдельным лицам
 - 620.005.000** Присвоение (лишение) почетных званий
 - 620.010.000** Присвоение (лишение) воинских званий, классов чин, специальных званий, дипломатических рангов
- 640.000.000** Решения по вопросам награждения отдельных лиц орденами и медалями
 - 640.010.000** Награждения
 - 640.020.000** Награждения (лишение)
 - 640.030.000** Награждения (восстановление)
- 660.000.000** Решения по вопросам помилования
 - 660.010.000** Помилование
- 680.000.000** Решения по вопросам гражданства
 - 680.010.000** Прием (восстановление) в гражданство
 - 680.020.000** Выход из гражданства

*О некоторых организационных мерах по ускорению
проведения судебной реформы в Российской Федерации
Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1995 г. №
521*

(Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 22, ст. 2033)

В целях создания необходимых условий для деятельности судебной системы Российской Федерации в соответствии со статьей 124 Конституции Российской Федерации постановляю:

1. Правительству Российской Федерации:

в 2-месячный срок определить во взаимодействии с Советом по судебной реформе при Президенте Российской Федерации и Советом судей Российской Федерации научно обоснованные нормы нагрузки судей федеральных судов, нормы материально-технического обеспечения федеральных органов судебной власти и на их основе произвести расчеты средств федерального бюджета, необходимых для эффективного осуществления правосудия, включая расходы на увеличение штатной численности судей, их материальное обеспечение, социальную защиту судей и членов их семей, строительство и ремонт зданий судов, выделение новых и переоборудование имеющихся залов судебных заседаний, оснащение судов техникой, оплату труда персонала судов и выплату вознаграждения присяжным и народным заседателям;

при подготовке проекта федерального бюджета на очередной год предусмотреть приоритетное финансирование федеральных судов в соответствии с указанными расчетами и с учетом мнения Совета по судебной реформе при Президенте Российской Федерации и Совета судей Российской Федерации.

2. Руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации до 1 октября 1995 г. обеспечить предоставление пригодных для осуществления правосудия и соответствующих высокому авторитету судебной власти зданий тем судам, которые размещаются в не приспособленных для работы помещениях.

Возложить на руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации персональную ответственность за безусловное исполнение до 1 октября 1995 г. пункта 1 распоряжения Президента РСФСР от 3 сентября 1991 г. № 32-рп. "О неотложных мерах по улучшению работы судов РСФСР".

*О внесении изменений
в Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 1993
г. № 1889 "О государственных премиях Российской
Федерации в области литературы и искусства"
Указ Президента Российской Федерации от 22 мая 1995 г. №
517*

(Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 22, ст. 2032)

1. В частичное изменение Указа Президента Российской Федерации от 10 ноября 1993 г. № 1889 "О Государственных премиях Российской Федерации в области литературы и искусства" и утвержденного этим Указом Положения о Государственных премиях Российской Федерации в области литературы и искусства (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 46, ст. 4448) установить 21 Государственную премию Российской Федерации в области литературы и искусства, равную 1500-кратному минимальному месячному размеру оплаты труда, установленному законодательством Российской Федерации, каждая.

2. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

*О подписании Соглашения между Правительством
Российской Федерации и Правительством Республики
Болгария о международном автомобильном сообщении
Постановление Правительства Российской Федерации от 17
мая 1995 г. № 490*

(Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 22, ст. 2096)

Правительство Российской Федерации постановляет:

Одобрить представленный Министерством транспорта Российской Федерации согласованный с Министерством иностранных дел Российской Федерации и другими министерствами и ведомствами и предварительно проработанный с Болгарской Стороной проект Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгария о международном автомобильном сообщении.

Поручить Министерству транспорта Российской Федерации провести с участием Министерства иностранных дел Российской Федерации переговоры с Болгарской Стороной по окончательному согласованию прилагаемого проекта, разрешив вносить в него изменения и дополнения, не имеющие принципиального характера.

Министру транспорта Российской Федерации по достижении договоренности с Болгарской Стороной подписать от имени Правительства Российской Федерации указанное Соглашение.

*Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17
мая 1995 г. № 668-р*

(Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 22, ст. 2131)

1. Внести в Государственную Думу Федерального Собрания проект федерального закона "Об упрощенной системе налогообложения и учета для субъектов малого предпринимательства".

2. Назначить Министра финансов Российской Федерации Панкова Владимира Георгиевича официальным представителем Правительства Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания проекта федерального закона "Об упрощенной системе налогообложения и учета для субъектов малого предпринимательства".

Об общественных объединениях **Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ**

(Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1930)

Глава I. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования настоящего Федерального закона

Предметом регулирования настоящего Федерального закона являются общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений. Иностранцы граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Статья 2. Сфера действия настоящего Федерального закона

Действие настоящего Федерального закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций).

Действие настоящего Федерального закона распространяется также на деятельность созданных на территории Российской Федерации структурных подразделений — организаций, отделений или филиалов и представительств — иностранных некоммерческих неправительственных объединений.

Статья 3. Содержание права граждан на объединение

Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Создание общественных объединений способствует реализации прав и законных интересов граждан.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также

право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов.

Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Статья 4. Законы об общественных объединениях

Содержание права граждан на объединение, основные государственные гарантии этого права, статус общественных объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации регулируются настоящим Федеральным законом, Гражданским кодексом Российской Федерации и другими законами об отдельных видах общественных объединений.

Особенности, связанные с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией отдельных видов общественных объединений — политических партий, профессиональных союзов, благотворительных и других видов общественных объединений, — могут регулироваться специальными законами, принимаемыми в соответствии с настоящим Федеральным законом. Деятельность указанных общественных объединений до принятия специальных законов, а также деятельность общественных объединений, не урегулированная специальными законами, регулируется настоящим Федеральным законом.

Статья 5. Понятие общественного объединения

Под общественным объединением понимается добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей, указанных в уставе общественного объединения (далее — уставные цели).

Право граждан на создание общественных объединений реализуется как непосредственно путем объединения физических лиц, так и через юридические лица — общественные объединения.

Статья 6. Учредители, члены и участники общественного объединения

Учредителями общественного объединения являются физические лица и юридические лица — общественные объединения, созвавшие съезд (конференцию) или общее собрание, на котором принимается устав общественного объединения, формируются его руководящие и контрольно-ревизионный органы. Учредители общественного объединения — физические и юридические лица — имеют равные права и несут равные обязанности.

Членами общественного объединения являются физические лица и юридические лица — общественные объединения, чья заинтересованность в совместном решении задач данного объединения в соответствии с нормами его устава оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов общественного объединения в целях обеспечения их равноправия как членов данного объединения. Члены общественного объединения — физические и юридические лица — имеют равные права и несут равные обязанности.

Члены общественного объединения имеют право избирать и быть избранными в руководящие и контрольно-ревизионный органы данного объединения, а также контролировать деятельность руководящих органов общественного объединения в соответствии с его уставом.

Члены общественного объединения имеют права и несут обязанности в соответствии с требованиями норм устава общественного объединения и в случае несоблюдения указанных требований могут быть исключены из общественного объединения в порядке, указанном в уставе.

Участниками общественного объединения являются физические лица и юридические лица — общественные объединения, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям, принимающие участие в его деятельности без обязательного оформления условий своего участия, если иное не предусмотрено уставом. Участники общественного объединения — физические и юридические лица — имеют равные права и несут равные обязанности.

Статья 7. Организационно-правовые формы общественных объединений

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное движение;
- общественный фонд;
- общественное учреждение;
- орган общественной самодеятельности.

Статья 8. Общественная организация

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

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

Высшим руководящим органом общественной организации является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественной организации является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

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

Статья 9. Общественное движение

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

Высшим руководящим органом общественного движения является съезд (конференция) или общее собрание. Постоянно действующим руководящим органом общественного движения является выборный коллегиальный орган, подотчетный съезду (конференции) или общему собранию.

В случае государственной регистрации общественного движения его постоянно действующий руководящий орган осуществляет права юридического лица от имени общественного движения и исполняет его обязанности в соответствии с уставом.

Статья 10. Общественный фонд

Общественный фонд является одним из видов некоммерческих фондов и представляет собой не имеющее членства общественное объединение, цель которого заключается в формировании имущества на основе добровольных взносов, иных не запрещенных законом поступлений и использовании данного имущества на общественно полезные цели. Учредители и управляющие имуществом общественного фонда не вправе использовать указанное имущество в собственных интересах.

Руководящий орган общественного фонда формируется его учредителями и (или) участниками либо решением учредителей общественного фонда, принятым в виде рекомендаций или персональных назначений, либо путем избрания участниками на съезде (конференции) или общем собрании.

В случае государственной регистрации общественного фонда данный фонд осуществляет свою деятельность в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация иных видов фондов (частных, корпоративных, государственных, общественно-государственных и других) могут регулироваться соответствующим законом о фондах.

Статья 11. Общественное учреждение

Общественным учреждением является не имеющее членства общественное объединение, ставящее своей целью оказание конкретного вида услуг, отвечающих интересам участников и соответствующих уставным целям указанного объединения.

Управление общественным учреждением и его имуществом осуществляется лицами, назначенными учредителем (учредителями).

В соответствии с учредительными документами в общественном учреждении может создаваться коллегиальный орган, избираемый участниками, не являющимися учредителями данного учреждения и потребителями его услуг. Указанный орган может определять содержание деятельности общественного учреждения, иметь право совещательного голоса при учредителе (учредителях), но не вправе распоряжаться имуществом общественного учреждения, если иное не установлено учредителем (учредителями).

В случае государственной регистрации общественного учреждения данное учреждение осуществляет свою деятельность в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Статья 12. Орган общественной самодеятельности

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций.

В случае государственной регистрации органа общественной самодеятельности данный орган приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица в соответствии с уставом.

Статья 13. Союзы (ассоциации) общественных объединений

Общественные объединения независимо от их организационно-правовой формы вправе создавать союзы (ассоциации) общественных объединений на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новые общественные объединения. Правоспособность союзов (ассоциаций) общественных объединений как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация союзов (ассоциаций) общественных объединений, в том числе с участием иностранных некоммерческих неправительственных объединений, осуществляются в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

Статья 14. Территориальная сфера деятельности российских общественных объединений

В Российской Федерации создаются и действуют общероссийские, межрегиональные, региональные и местные общественные объединения.

Под общероссийским общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях более половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства.

Под межрегиональным общественным объединением понимается объединение, которое осуществляет свою деятельность в соответствии с уставными целями на территориях менее половины субъектов Российской Федерации и имеет там свои структурные подразделения — организации, отделения или филиалы и представительства.

Под региональным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории одного субъекта Российской Федерации.

Под местным общественным объединением понимается объединение, деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах территории органа местного самоуправления.

Общероссийские общественные объединения могут использовать в своих названиях наименования "Россия", "Российская Федерация" и образованные на их основе слова и словосочетания без специального разрешения правомочного государственного органа.

Статья 15. Принципы создания и деятельности общественных объединений

Общественные объединения независимо от их организационно-правовых форм равны перед законом. Деятельность общественных объединений основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления и законности. Общественные объединения свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов своей деятельности.

Деятельность общественных объединений должна быть гласной, а информация об их учредительных и программных документах — общедоступной.

Статья 16. Ограничения на создание и деятельность общественных объединений

Запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Включение в учредительные и программные документы общественных объединений положений о защите идей социальной справедливости не может рассматриваться как разжигание социальной розни.

Ограничения на создание отдельных видов общественных объединений могут устанавливаться только федеральным законом.

Статья 17. Государство и общественные объединения

Вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и преимуществ. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам (государственные гранты); заключения любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг;

социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.

Вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной власти и органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

На работников аппаратов общественных объединений, работающих по найму, распространяется законодательство Российской Федерации о труде и законодательство Российской Федерации о социальном страховании.

Глава II. Создание общественных объединений, их реорганизация и (или) ликвидация

Статья 18. Создание общественных объединений

Общественные объединения создаются по инициативе их учредителей — не менее трех физических лиц. Количество учредите-

лей для создания политических партий, профессиональных союзов устанавливается законами об указанных видах общественных объединений.

В состав учредителей наряду с физическими лицами могут входить юридические лица — общественные объединения.

Решения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов принимаются на съезде (конференции) или общем собрании. С момента принятия указанных решений общественное объединение считается созданным: осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя обязанности, предусмотренные настоящим Федеральным законом.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Статья 19. Требования, предъявляемые к учредителям, членам и участникам общественных объединений

Учредителями, членами и участниками общественных объединений могут быть граждане, достигшие 18 лет, и юридические лица — общественные объединения, если иное не установлено настоящим Федеральным законом, а также законами об отдельных видах общественных объединений.

Иностранные граждане и лица без гражданства наравне с гражданами Российской Федерации могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений, за исключением случаев, установленных федеральными законами или международными договорами Российской Федерации.

Членами и участниками молодежных общественных объединений могут быть граждане, достигшие 14 лет.

Членами и участниками детских общественных объединений могут быть граждане, достигшие 10 лет.

Условия и порядок приобретения, утраты членства, включая условия выбытия из членов общественных объединений по возрасту, определяются уставами соответствующих общественных объединений.

Требование об указании в официальных документах на членство или участие в тех или иных общественных объединениях не допускается. Принадлежность или непринадлежность граждан к общественным объединениям не может служить основанием для ограничения их прав и свобод, условием для предоставления им государством каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

При создании общественных объединений в форме общественных организаций учредители данных объединений автоматически становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности.

При создании общественных объединений в иных организационно-правовых формах права и обязанности учредителей таких объединений указываются в их уставах.

Статья 20. Устав общественного объединения

Устав общественного объединения должен предусматривать:

1) название, цели общественного объединения, его организационно-правовую форму;

2) структуру общественного объединения, руководящие и контрольно-ревизионный органы общественного объединения, территорию, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;

3) условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (только для объединения, предусматривающего членство);

4) компетенцию и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;

5) порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;

6) источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;

7) порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения.

Устав общественного объединения может содержать описание символики данного объединения.

В уставе могут предусматриваться и иные положения, относящиеся к деятельности общественного объединения, не противоречащие законам.

Статья 21. Государственная регистрация общественного объединения

Общественное объединение вправе регистрироваться в органах юстиции. В этом случае данное объединение не приобретает прав юридического лица.

Государственная регистрация общероссийского и международного общественных объединений производится Министерством юстиции Российской Федерации.

Государственная регистрация межрегионального общественного объединения производится органами юстиции по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения.

Государственная регистрация регионального и местного общественных объединений производится органами юстиции соответствующих субъектов Российской Федерации.

Для государственной регистрации общественного объединения подаются следующие документы:

заявление в регистрирующий орган, подписанное членами постоянно действующего руководящего органа данного общественного объединения с указанием места жительства каждого;

устав общественного объединения в двух экземплярах;

выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионного органов;

сведения об учредителях;

документ об уплате регистрационного сбора;

документ о предоставлении юридического адреса общественному объединению;

протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального общественных объединений;

при использовании общественным объединением личного имени гражданина или символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, — документы, подтверждающие правомочия на их использование.

Документы подаются на государственную регистрацию в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания.

Изменения и дополнения в уставах общественных объединений подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация самих общественных объединений, и приобретают юридическую силу с момента такой регистрации.

Государственная регистрация отделения общественного объединения производится органом юстиции соответствующего субъекта Российской Федерации на основании документов, представленных отделением общественного объединения в соответствии с частью шестой настоящей статьи, заверенных центральным руководящим органом общественного объединения, а также копии свидетельства о государственной регистрации общественного объединения. В случае, если отделение общественного объединения не принимает свой устав и действует на основании устава того общественного объединения, отделением которого оно является, центральный руководящий орган указанного объединения уведомляет орган юстиции соответствующего субъекта Российской Федерации о наличии указанного отделения, его месте нахождения, сообщает сведения о его руководящих органах. В этом случае права юридического лица указанное отделение приобретает с момента государственной регистрации общественного объединения.

Органы, регистрирующие общественные объединения, включают их в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.

За государственную регистрацию общественного объединения, последующих изменений и дополнений в его уставе взимаются регистрационные сборы в порядке и размерах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Документом, удостоверяющим государственную регистрацию общественного объединения, внесение данного объединения зарегистрировавшим его органом в единый государственный реестр юридических лиц, а также уплату регистрационных сборов, является свидетельство о государственной регистрации. Государственная регистрация молодежных и детских общественных объединений осуществляется в случае избрания в руководящие органы указанных объединений граждан, достигших 18 лет.

Порядок государственной регистрации общественного объединения, предусмотренный данной статьей, действует до принятия закона о регистрации юридических лиц.

Статья 22. Решения о государственной регистрации общественного объединения

Орган, регистрирующий общественные объединения, в месячный срок обязан рассмотреть заявление общественного объединения о его регистрации и принять решение: зарегистрировать общественное объединение и выдать учредителям свидетельство о его государственной регистрации либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения не является препятствием для повторной подачи документов на государственную регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

Рассмотрение повторного обращения в орган, регистрирующий общественные объединения, и вынесение по этому обращению решения производятся в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

Статья 23. Отказ в государственной регистрации общественного объединения и порядок его обжалования

В государственной регистрации общественного объединения может быть отказано по следующим основаниям:

если устав общественного объединения противоречит Конституции Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, положениям статей 16, 19, 20, 21 настоящего Федерального закона и законам об отдельных видах общественных объединений;

если не представлен полный перечень учредительных документов или они оформлены в ненадлежащем порядке;

если ранее зарегистрировано общественное объединение с тем же названием на территории, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;

если органом, регистрирующим общественные объединения, установлено, что в представленных на регистрацию учредительных документах содержится недостоверная информация;

если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

В случае отказа в государственной регистрации общественного объединения заявителям сообщается об этом в письменной форме с указанием конкретных положений законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло отказ в государственной регистрации данного объединения.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения, а также уклонение от такой регистрации могут быть обжалованы в суд.

Статья 24. Символика общественных объединений

Общественные объединения могут иметь флаги, эмблемы, вымпелы и другую символику. Символика общественных объединений не должна совпадать с государственной символикой Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с символикой иностранных государств. Символика общественных объединений не должна нарушать права граждан на интеллектуальную собственность, оскорблять их национальные и религиозные чувства. Символика общественного объединения подлежит государственной регистрации и учету в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Статья 25. Реорганизация общественного объединения

Реорганизация общественного объединения осуществляется по решению съезда (конференции) или общего собрания. Государственная регистрация вновь образованного после реорганизации общественного объединения осуществляется в порядке, установленном статьей 21 настоящего Федерального закона.

Имущество общественного объединения, являющегося юридическим лицом, переходит после его реорганизации к вновь возникшим юридическим лицам в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Статья 26. Ликвидация общественного объединения

Ликвидация общественного объединения осуществляется либо по решению съезда (конференции) или общего собрания в соответ

ствии с уставом данного общественного объединения по основаниям и в порядке, предусмотренным статьей 44 настоящего Федерального закона, либо в судебном порядке.

Имущество, оставшееся в результате ликвидации общественного объединения, после удовлетворения требований кредиторов направляется на цели, предусмотренные уставом общественного объединения, либо, если отсутствуют соответствующие разделы в уставе общественного объединения, — на цели определяемые решением съезда (конференции) или общего собрания о ликвидации общественного объединения, а в спорных случаях — решением суда. Решение об использовании оставшегося имущества публикуется ликвидационной комиссией в печати.

Решение о ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, направляется в орган, зарегистрировавший общественное объединение, для исключения указанного объединения из единого государственного реестра юридических лиц.

Глава III. Права и обязанности общественного объединения

Статья 27. Права общественного объединения

Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;
- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными настоящим Федеральным законом и другими законами;
- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;
- учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;
- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;
- осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;
- участвовать в избирательных кампаниях (в случае государственной регистрации общественного объединения и при наличии в уставе данного общественного объединения положения об участии его в выборах).

Осуществление указанных прав общественными объединениями, созданными иностранными гражданами и лицами без гражданства либо с их участием, может быть ограничено федеральными

законами или международными договорами Российской Федерации.

Законами об общественных объединениях могут быть предусмотрены дополнительные права для конкретных видов общественных объединений.

Статья 28. Права и обязанности общественного объединения при использовании своего названия

Официальное название общественного объединения должно содержать указание на его организационно-правовую форму и территориальную сферу его деятельности.

В названии общественного объединения не допускается использование наименований органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Общественное объединение имеет право использовать в своем названии личное имя гражданина. Общественное объединение использует личное имя гражданина только с его письменного согласия или с письменного согласия его законных представителей.

Статья 29. Обязанности общественного объединения

Общественное объединение обязано:

соблюдать законодательство Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся сферы его деятельности, а также нормы, предусмотренные его уставом и иными учредительными документами;

ежегодно публиковать отчет об использовании своего имущества или обеспечивать доступность ознакомления с указанным отчетом;

ежегодно информировать орган регистрирующий общественные объединения, о продолжении своей деятельности с указанием действительного места нахождения постоянно действующего руководящего органа, его названия и данных о руководителях общественного объединения в объеме сведений, включаемых в единый государственный реестр юридических лиц;

представлять по запросу органа, регистрирующего общественные объединения, решения руководящих органов и должностных лиц общественного объединения, а также годовые и квартальные отчеты о своей деятельности в объеме сведений, представляемых в налоговые органы;

допускать представителей органа, регистрирующего общественные объединения, на проводимые общественным объединением мероприятия;

оказывать содействие представителям органа, регистрирующего общественные объединения, в ознакомлении с деятельностью общественного объединения в связи с достижением уставных целей и соблюдением законодательства Российской Федерации.

Непредставление обновленных сведений для внесения в единый государственный реестр юридических лиц в течение трех лет влечет за собой обращение органа, зарегистрировавшего общественное объединение, в суд с иском о признании данного объединения прекратившим свою деятельность в качестве юридического лица и об исключении его из единого государственного реестра юридических лиц.

Глава IV. Собственность общественного объединения. Управление имуществом общественного объединения

Статья 30. Собственность общественного объединения

Общественное объединение, являющееся юридическим лицом, может иметь в собственности земельные участки, здания, строения, сооружения, жилищный фонд, транспорт, оборудование, инвентарь, имущество культурно-просветительного и оздоровительного назначения, денежные средства, акции, другие ценные бумаги и иное имущество, необходимое для материального обеспечения деятельности этого общественного объединения, указанной в его уставе.

В собственности общественного объединения могут также находиться учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств данного общественного объединения в соответствии с его уставными целями.

Федеральным законом могут устанавливаться виды имущества, которые по соображениям государственной и общественной безопасности либо в соответствии с международными договорами Российской Федерации не могут находиться в собственности общественного объединения.

Общественные фонды могут осуществлять свою деятельность на основе доверительного управления.

Собственность общественного объединения охраняется законом.

Статья 31. Источники формирования имущества общественного объединения

Имущество общественного объединения формируется на основе вступительных и членских взносов, если их уплата предусмотрена уставом; добровольных взносов и пожертвований; поступлений от проводимых в соответствии с уставом общественного объединения лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий; доходов от предпринимательской деятельности общественного объединения; гражданско-правовых сделок; внешнеэкономической деятельности общественного объединения; других не запрещенных законом поступлений.

Политические партии, политические движения и общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в вы-

борах, не вправе получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных государств, организаций и граждан на деятельность, связанную с подготовкой и проведением выборов.

Статья 32. Субъекты права собственности в общественных организациях

Собственниками имущества являются общественные организации, обладающие правами юридического лица. Каждый отдельный член общественной организации не имеет права собственности на долю имущества, принадлежащего общественной организации.

В общественных организациях, структурные подразделения (отделения) которых осуществляют свою деятельность на основе единого устава данных организаций, собственниками имущества являются общественные организации в целом. Структурные подразделения (отделения) указанных общественных организаций имеют право оперативного управления имуществом, закрепленным за ними собственниками.

В общественных организациях, объединяющих территориальные организации в качестве самостоятельных субъектов в союз (ассоциацию), собственником имущества созданного и (или) приобретенного для использования в интересах общественной организации в целом, является союз (ассоциация). Территориальные организации, входящие в состав союза (ассоциации) в качестве самостоятельных субъектов, являются собственниками принадлежащего им имущества.

Статья 33. Субъекты права собственности в общественных движениях

От имени общественных движений права собственника имущества, поступающего в общественные движения, а также созданного и (или) приобретенного ими за счет собственных средств, осуществляют их постоянно действующие руководящие органы, указанные в уставах этих общественных движений.

Статья 34. Субъекты права собственности в общественных фондах

От имени общественных фондов права собственника имущества, поступающего в общественные фонды, а также созданного и (или) приобретенного ими за счет собственных средств, осуществляют их постоянно действующие руководящие органы, указанные в уставах этих общественных фондов.

Статья 35. Управление имуществом в общественных учреждениях

Общественные учреждения, созданные и финансируемые собственником (собственниками), в отношении закрепленного за ними

имущества осуществляют право оперативного управления указанным имуществом.

Общественные учреждения, являющиеся юридическими лицами и владеющие имуществом на праве оперативного управления, могут быть собственниками созданного и (или) приобретенного ими иными законными способами имущества.

Общественные учреждения получают имущество на праве оперативного управления от учредителя (учредителей). В отношении указанного имущества общественные учреждения осуществляют права владения, пользования и распоряжения в пределах, установленных законом, в соответствии с их уставными целями.

Учредитель (учредители) — собственник (собственники) имущества, переданного общественным учреждениям, вправе изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

При переходе права собственности на имущество, закрепленное за общественными учреждениями, к другому лицу данные учреждения сохраняют право оперативного управления указанным имуществом. Общественные учреждения не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ними имуществом и имуществом, приобретенным за счет денежных средств, выделенных им по смете, без письменного разрешения собственника.

Если в соответствии с учредительными документами общественным учреждениям предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение общественных учреждений и учитываются на отдельном балансе.

Общественные учреждения отвечают по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидированную ответственность по обязательствам общественного учреждения несет собственник соответствующего имущества.

Статья 36. Субъекты права собственности в органах общественной самодеятельности

Субъектами права собственности в органах общественной самодеятельности являются сами органы общественной самодеятельности, за которыми после их государственной регистрации закрепляются права юридического лица. Органы общественной самодеятельности могут быть собственниками имущества, созданного и (или) приобретенного ими иными законными способами.

Статья 37. Предпринимательская деятельность общественных объединений

Общественные объединения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит

достижению уставных целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Предпринимательская деятельность осуществляется общественными объединениями в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" и другими законодательными актами Российской Федерации.

Общественные объединения могут создавать хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации, а также приобретать имущество, предназначенное для ведения предпринимательской деятельности. Создаваемые общественными объединениями хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации вносят в соответствующие бюджеты платежи в порядке и размерах, установленных законодательством Российской Федерации.

Доходы от предпринимательской деятельности общественных объединений не могут перераспределяться между членами или участниками этих объединений и должны использоваться только для достижения уставных целей. Допускается использование общественными объединениями своих средств на благотворительные цели, даже если это не указано в их уставах.

Статья 38. Надзор и контроль за деятельностью общественных объединений

Надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации.

Орган, регистрирующий общественные объединения, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям. Указанный орган вправе:

запрашивать у руководящих органов общественных объединений их распорядительные документы;

направлять своих представителей для участия в проводимых общественными объединениями мероприятиях;

в случае выявления нарушений общественными объединениями законодательства Российской Федерации или совершения ими действий, противоречащих их уставным целям, органом, регистрирующим общественные объединения, может быть вынесено и руководящим органам данных объединений письменное предупреждение с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения. Предупреждение, вынесенное органом, регистрирующим общественные объединения, может быть обжаловано общественными объединениями в судебном порядке.

Финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах.

Надзор и контроль за выполнением общественными объединениями существующих норм и стандартов могут осуществляться

экологическими, пожарными, эпидемиологическими и иными органами государственного надзора и контроля.

Глава V. Ответственность за нарушение законов об общественных объединениях

Статья 39. Равенство оснований ответственности всех субъектов, действующих в сфере отношений, регулируемых настоящим Федеральным законом

Государство и его органы, общественные объединения и отдельные граждане несут равную ответственность за соблюдение настоящего Федерального закона и других законов об отдельных видах общественных объединений.

Общественные объединения и граждане, чьи права, предоставленные настоящим Федеральным законом и другими законами об отдельных видах общественных объединений, оказались нарушенными, могут обратиться с иском заявлением в судебные органы и с заявлением или жалобой в административные органы о привлечении виновных к ответственности.

Статья 40. Ответственность за нарушение законов об общественных объединениях

Государственные органы и органы местного самоуправления и их должностные лица, причинившие ущерб общественным объединениям вследствие нарушения указанными органами и их должностными лицами настоящего Федерального закона, а также других законов об отдельных видах общественных объединений, несут ответственность, предусмотренную уголовным, гражданским и административным законодательством Российской Федерации.

Статья 41. Ответственность общественных объединений за нарушение законодательства Российской Федерации

Общественные объединения, в том числе не зарегистрированные в органах юстиции, в случае нарушения законодательства Российской Федерации несут ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими законами.

В случае нарушения законодательства Российской Федерации общественными объединениями, не зарегистрированными в органах юстиции, ответственность за данные нарушения несут лица, входящие в состав руководящих органов этих объединений.

При совершении общественными объединениями, в том числе не зарегистрированными в органах юстиции, деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в руководящие органы этих объединений, при доказательстве их вины за организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как

руководители преступных сообществ. Другие члены и участники таких объединений несут ответственность за те преступные деяния, в подготовке или совершении которых они участвовали.

Статья 42. Приостановление деятельности общественных объединений

Деятельность общественных объединений может быть приостановлена в случае нарушения Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, законодательства Российской Федерации по решению суда в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

В случае нарушения общероссийскими и международными общественными объединениями статьи 16 настоящего Федерального закона, а также совершения действий, противоречащих уставным целям, Генеральный прокурор Российской Федерации вносит в руководящие органы данных объединений представление об указанных нарушениях и устанавливает срок для их устранения. Если в установленный срок эти нарушения не устраняются, деятельность общественных объединений приостанавливается на срок до шести месяцев решением Верховного Суда Российской Федерации на основании заявления Генерального прокурора Российской Федерации.

Приостановление деятельности межрегиональных, региональных и местных общественных объединений осуществляется судом соответствующего субъекта Российской Федерации по заявлению прокурора данного субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".

Орган, регистрирующий общественные объединения, вправе подать заявление в суд о приостановлении деятельности общественных объединений после двух письменных предупреждений, если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны судом не основанными на законе.

Порядок приостановления деятельности общественных объединений в случае введения чрезвычайного положения на территории Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

Статья 43. Последствия приостановления деятельности общественного объединения

В случае приостановления деятельности общественного объединения на срок, установленный решением суда, приостанавливаются его права как учредителя средств массовой информации, ему запрещается организовывать собрания, митинги, демонстрации и другие публичные мероприятия, принимать участие в выборах, использовать банковские вклады, за исключением расчетов по хозяйственной деятельности и трудовым договорам, возмещению убытков, причиненных его действиями, и уплате штрафов.

Если в течение установленного судом срока приостановления деятельности общественного объединения оно устраняет нарушение, послужившее основанием для приостановления его деятельности, то после окончания указанного срока общественное объединение возобновляет свою деятельность. В случае неустранения общественным объединением указанного нарушения орган, внесший в суд заявление о приостановлении деятельности данного объединения, вносит в суд заявление о его ликвидации.

Статья 44. Ликвидация общественного объединения и запрет на его деятельность в случаях нарушения им законодательства Российской Федерации

Общественное объединение может быть ликвидировано по решению суда в случаях:

нарушения требований статьи 16 настоящего Федерального закона;
виновного нарушения своими действиями прав и свобод граждан;
неоднократных или грубых нарушений закона или иных правовых актов либо при систематическом осуществлении общественным объединением деятельности, противоречащей его уставным целям.

Заявление в суд о ликвидации общероссийского или международного общественного объединения по указанным в данной статье основаниям вносится Генеральным прокурором Российской Федерации.

Заявление в суд о ликвидации межрегионального, регионального и местного общественных объединений по указанным в данной статье основаниям вносится прокурором соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации "О прокуратуре Российской Федерации".

Ликвидация общественного объединения по решению суда означает запрет на его деятельность независимо от факта его государственной регистрации.

Статья 45. Обжалование решения суда о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения и последствия признания такого решения незаконным

Решение суда о приостановлении деятельности или ликвидации общественного объединения может быть обжаловано в случаях и порядке, установленных федеральными законами.

Отмена решения о ликвидации общественного объединения влечет возмещение государством всех убытков, понесенных общественным объединением в связи с его незаконной ликвидацией.

Глава VI. Международные связи общественных объединений.

Международные общественные объединения

Статья 46. Международные связи общественных объединений

Российские общественные объединения в соответствии с их уставами могут вступать в международные общественные объединения, приобретать права и нести обязанности, соответствующие статусу этих международных общественных объединений, поддерживать прямые международные контакты и связи, заключать соглашения с иностранными некоммерческими неправительственными объединениями.

Российские общественные объединения могут создавать свои организации, отделения или филиалы и представительства в иностранных государствах на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации и законодательства этих государств.

Статья 47. Международное общественное объединение

Общественное объединение, образованное в Российской Федерации, признается международным, если в соответствии с его уставом в иностранных государствах создается и осуществляет свою деятельность хотя бы одно его структурное подразделение — организация, отделение или филиал и представительство.

Создание, деятельность, реорганизация и (или) ликвидация международных общественных объединений, международных союзов (ассоциаций) международных общественных объединений в Российской Федерации осуществляются в общем порядке, предусмотренном для общественных объединений настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Организации, отделения или филиалы и представительства международных общественных объединений создаются и осуществляют свою деятельность в Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Организации, отделения или филиалы и представительства иностранных некоммерческих неправительственных объединений создаются и осуществляют свою деятельность в Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Глава VII. Заключительные положения

Статья 48. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 49. О признании нормативных правовых актов в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона не действующими в Российской Федерации или утратившими силу

Признать не действующими в Российской Федерации:

Закон СССР "Об общественных объединениях" (*Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР, 1990, № 42, ст. 839*), за исключением статей 6, 9 (в части положений, касающихся политических партий);

статью 15 Закона СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР" (*Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, № 26, ст. 836*);

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20 мая 1974 года № 6007—VIII "Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка" (*Ведомости Верховного Совета СССР, 1974, № 22, ст. 326*).

Признать утратившими силу:

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 года "Об утверждении Положения о товарищеских судах и Положения об общественных советах по работе товарищеских судов" (*Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1977, № 12, ст. 254*).

Указ Президиума Верховного Совета от 25 июня 1980 года "Об утверждении Положения об общественных пунктах охраны порядка в РСФСР" (*Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, № 27, ст. 772*);

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1985 года "Об утверждении Положения о комиссиях по борьбе с пьянством, образуемых на предприятиях, в учреждениях, организациях и в их структурных подразделениях" (*Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1985, № 40, ст. 1397*);

постановление Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 года № 2057—1 "О регистрации общественных объединений в РСФСР и регистрационном сборе" (*Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 7, ст. 299*), за исключением пунктов 4, 6;

постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 10 февраля 1992 года № 2324—1 "О порядке регистрации ассоциаций образовательных учреждений" (*Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 10, ст. 487*).

Статья 50. О внесении изменений и дополнений

в некоторые законодательные акты в связи с вступлением в силу настоящего Федерального закона

Внести в пункт 6 части второй статьи 1 Закона Российской Федерации "О сборе за использование наименований "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосо-

четаний" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, №17, ст. 600) следующее изменение:

слова "политические партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения, зарегистрированные как общероссийские общественные объединения" заменить словами "общероссийские общественные объединения".

Внести в пункт 1 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 14 февраля 1992 года № 2355-1 "О порядке использования наименований "Россия", "Российская Федерация" и образованных на их основе слов и словосочетаний в названиях организаций и других структур" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 10, ст. 470) следующее изменение:

слова "политических партий, профессиональных союзов" заменить словами "общественных объединений".

В Законе Российской Федерации "О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации" (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 33, ст. 1309):

1) из пункта 1 статьи 1 исключить слово "общественной";

2) из статьи 16 исключить часть первую; название статьи изложить в следующей редакции:

"Статья 16. Участие Торгово-промышленной палаты Российской Федерации в подготовке нормативных актов".

Статья 51. Об общественных объединениях, созданных с участием государства

Впредь до принятия федеральных законов о государственно-общественных и общественно-государственных объединениях указанные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с нормативными правовыми актами органов государственной власти.

Статья 52. О государственной регистрации общественных объединений, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона

Положения настоящего Федерального закона о государственной регистрации общественных объединений распространяются на общественные объединения, созданные до вступления в силу настоящего Федерального закона.

Уставы общественных объединений, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона, должны быть приведены в соответствие с указанным Федеральным законом со дня его вступления в силу на ближайшем съезде (конференции) или общем собрании. Уставы общественных объединений до их приведения в соответствие с настоящим Федеральным законом действуют лишь в той части, которая не противоречит указанному закону.

Государственная перерегистрация общественных объединений, созданных до вступления в силу настоящего Федерального закона, должна быть проведена не позднее 1 июля 1999 года с освобождением от регистрационного сбора. К указанным общественным объединениям не применяется положение части шестой статьи 21 настоящего Федерального закона о представлении учредительных документов на государственную регистрацию до истечения трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания. По истечении указанного срока перерегистрации общественные объединения, не прошедшие ее, подлежат ликвидации в судебном порядке по требованию органа, регистрирующего общественные объединения.

Государственным органам, осуществляющим в настоящее время регистрацию общественных объединений, в течение трех месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона передать, а органам, регистрирующим общественные объединения по настоящему Федеральному закону, принять все регистрационные документы и материалы зарегистрированных ранее общественных объединений.

Статья 53. Международные договоры с участием Российской Федерации

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Статья 54. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Закон ФРГ о политических партиях (Закон о партиях) от 24 июля 1967 г.¹

Раздел первый. Общие положения

§1. Конституционно-правовое положение и задачи партий

1. Партии являются необходимой конституционно-правовой составной частью основ свободного демократического строя. Посредством свободного, постоянного участия в политическом волеизъявлении народа они выполняют общественные задачи, возложенные на них и закрепленные за ними Основным законом.

2. Партии воздействуют на формирование политической воли народа во всех областях общественной жизни следующими конкретными способами:

оказывают влияние на формирование общественного мнения;

стимулируют и углубляют политическое образование;

поддерживают активное участие граждан в политической жизни;

воспитывают граждан, способных принимать на себя ответственность за дела общества;

выдвигают кандидатов на выборах в государственные органы Федерации земель и общин;

оказывают влияние на политическую деятельность парламента и правительства;

вносят выработанные ими политические ориентиры в процесс формирования воли государства и

заботятся о постоянной живой связи между народом и государственными органами.

3. Партии определяют свои цели в политических программах.

§ 2. Понятие партии

1. Партии представляют собой объединения граждан, которые постоянно или длительное время оказывают влияние на формирование политической воли в рамках Федерации или одной из земель и желают участвовать в представительстве народа в Бундестаге или одном из ландтагов при условии, что они в достаточной мере гарантируют серьезность таких намерений общим характером их фактического отношения к делу и, в частности, численностью и постоянством организации, числом членов и активной общественной деятельностью. Членами партии могут быть только физические лица.

2. Объединение утрачивает правовое положение партии, если оно в течение шести лет не участвует в выборах Бундестага или одного из ландтагов путем выдвижения своих кандидатов.

¹ В редакции Закона от 22 декабря 1988 г. — Прим. сост.

3. Политические объединения не являются партиями, если:

- 1) большинство **их** членов или членов их правлений являются иностранцами;
- 2) **их** местопребывание или **их** руководящие органы находятся вне сферы действия настоящего Закона.

§ 3. Активная и пассивная легитимация

Партия может выступать от своего собственного имени в качестве истца и ответчика. Этот принцип распространяется на высшие органы ее территориальных организаций, если Устав партии не предусматривает иного.

§ 4. Название

1. Наименование партии должно четко отличаться от наименования другой, уже существующей партии; это относится и к ее сокращенному наименованию. В предвыборной агитации и в ходе выборов партия может использовать только наименование или сокращенное наименование, соответствующее ее Уставу; дополнительные обозначения могут быть опущены.

2. Территориальные организации носят наименование партии с дополнением, указывающим на их место в организационной структуре. Это дополнение допустимо только в качестве уточнения. В партийной пропаганде общего характера и в предвыборной агитации дополнение может быть опущено.

3. Территориальные организации, вышедшие из партии, утрачивают право использовать в дальнейшем наименование этой партии. В качестве нового наименования не может использоваться прежнее наименование с каким-либо дополнением. Это относится и к ее сокращенному наименованию.

§ 5. Равное общественное положение

1. Отношение ко всем партиям должно быть равным в случаях, когда представитель публичной власти передает в **их** распоряжение какие-либо учреждения или предоставляет общественные ценности. Размер предоставляемых средств может соответствовать значению конкретной партии, но не должен быть ниже минимального уровня, необходимого для достижения ее целей. Значение партий определяется, в частности, результатами последних выборов в органы народного представительства. Размер средств, предоставляемых партии, имеющей свою фракцию в Бундестаге, не может быть меньше половины средств, предоставляемых любой другой партии.

2. В отношении предоставления общественных средств в связи с выборами действие абзаца 1 распространяется на время избирательной кампании только на партии, выдвинувшие своих кандидатов.

3. Предоставление общественных ценностей согласно абзацу 1 может осуществляться на определенных материальных условиях, выполнение которых обязательно для всех партий.

Раздел второй. Внутреннее устройство партии

§ 6. Устав и Программа

1. Партия должна иметь изложенные в письменной форме Устав и Программу. Территориальные организации регулируют свою деятельность собственными уставами, если устав соответствующей вышестоящей территориальной организации не содержит на этот счет необходимых предписаний.

2. Уставы должны содержать положения, касающиеся:

1) названия партии, а также ее сокращенного наименования, если таковое употребляется; местонахождения и территории, на которой она действует;

2) порядка приема членов и выхода их из партии;

3) прав и обязанностей членов партии;

4) допустимых взысканий в отношении членов партии и оснований для их исключения из партии (§ 10, абзацы 3—5);

5) допустимых мер воздействия на территориальные организации;

6) общей структуры партии;

7) состава и полномочий Правления и других органов;

8) принятия собраниями членов партии и их представителей решений по вопросам, указанным в § 9;

9) условий, форм и сроков созыва собраний членов партии и их представителей, а также официального оформления решений таких собраний;

10) территориальных организаций и органов, уполномоченных подавать (подписывать) предложения о кандидатах на выборы в органы народного представительства, если на этот счет нет каких-либо предписаний закона;

11) условий и процедур опроса членов партии, если ее съезд принимает решение о роспуске партии или ее территориальной организации, а также слияния с другими партиями в соответствии с § 9, абзац 3. Решение съезда признается утвержденным, измененным или отмененным по результатам опроса;

12) форм и содержания положения о финансах партии, которые должны отвечать требованиям предписаний раздела шестого настоящего Закона.

3. Правление партии обязано предоставлять руководителю проведения федеральных выборов сведения, касающиеся:

1) Устава и Программы партии;

2) фамилий членов Правления партии и земельных организаций с указанием их функций;

3) роспуска партии или одной из земельных организаций. Изменения о данных, упоминаемых в п. 1 и 2 предложения 1, должны

сообщаться до 31 декабря соответствующего календарного года. Любое лицо может ознакомиться со сведениями, предоставляемыми руководителю проведения федеральных выборов.

4. Положения, сформулированные настоящим Законом для всех партий, распространяются на земельные организации таких партий, которые ограничивают свою деятельность территорией одной земли (земельные партии).

§ 7. Структура

1. Партии делятся на территориальные организации. Их относительная величина и численность определяются Уставом. Территориальное деление должно быть построено таким образом, чтобы обеспечить отдельным членам надлежащее участие в формировании воли партии. Если организация партии ограничивается территорией города, обладающего правами земли, для партии нет необходимости создания территориальных организаций; она является партией по смыслу настоящего Закона. Допускается организационное соединение нескольких территориальных образований партии, если не затрагивается существенным образом структура партийной организации как объединения территориальных единиц.

2. Если партия не имеет своих земельных организаций, то положения настоящего Закона, их касающиеся, распространяются на территориальные организации, непосредственно подчиненные партии.

§ 8. Органы

1. Собрание членов и Правление являются обязательными органами партии и ее территориальных организаций. Устав может предписывать, чтобы в организациях, действующих на территории нескольких населенных пунктов, вместо собрания членов проводились собрания их представителей, участники которых должны не реже одного раза в два года избираться собраниями членов или собраниями представителей членов партии в нижестоящих партийных организациях. Земельные партии, не имеющие своих территориальных организаций (§ 7, абзац 1, предложение 4), могут заменять собрание членов партии собранием их представителей, если число их членов превышает 250. Собрания представителей могут созываться также в организациях населенных пунктов, насчитывающих более 250 членов партии или занимающих обширные территории.

2. Устав может предусмотреть создание иных учреждений (органов), которые могут служить формированию воли соответствующих территориальных организаций. Они должны быть с полной определенностью указаны в качестве таковых учреждений в Уставе.

§ 9. Собрания членов партии и их представителей (партийный съезд, конференция)

1. Собрание членов партии или их представителей (партийный съезд, конференция) является высшим органом соответствующей

территориальной организации. В организациях высших ступеней они носят наименование "партийный съезд", в нижестоящих территориальных объединениях — "конференция"; нижеследующие положения о партийном съезде распространяются и на конференцию. Партийные съезды созываются не реже одного раза в два календарных года.

2. Члены Правления, члены других органов территориальной организации, а также круг лиц, указанных в § 11, абзац 2, могут участвовать в собрании представителей по Уставу, но в этом случае число голосов, которыми они располагают, не должно превышать пятой части общего уставного числа участников собрания.

3. Партийный съезд в рамках внутрипартийной компетенции территориальной организации принимает решения о партийных Программе, Уставе, Положении о порядке уплаты взносов и об арбитраже, решение о роспуске партии, а также ее слиянии с другой партией.

4. Партийный съезд избирает, поскольку настоящий Закон не допускает ничего иного, председателя территориальной организации, его заместителей и других членов Правления, членов других органов и представителей в органах вышестоящих территориальных организаций.

5. Не реже чем раз в два года съезд партии заслушивает отчет ее Правления и выносит по нему свое решение. До представления отчета его финансовая сторона должна быть проверена финансовым экспертом, избираемым партийным съездом.

§ 10. Права членов партии

1. Компетентные органы партии свободно выносят решение о приеме членов в соответствии с конкретными положениями Устава. Отклонение заявления о приеме в партию не требует обоснования. Недопустимы запреты общего характера на прием в партию, в том числе временные. Лица, не обладающие в силу судебного решения пассивным или активным избирательным правом, не могут быть членами партии.

2. Члены партии и их представители в партийных органах имеют равное право голоса. Конкретные положения Устава могут связать использование права голоса с выполнением членом партии своей обязанности по уплате членских взносов. Член партии имеет право в любое время немедленно выйти из партии.

3. Устав должен содержать положения, касающиеся:

- 1) допустимых дисциплинарных мер против членов партии;
- 2) оснований, оправдывающих такие меры;
- 3) партийных органов, принимающих решения о дисциплинарных мерах.

В случае смещения с поста в партии или отказа в праве занимать такой пост решение должно быть обосновано.

4. Член партии может быть исключен из нее только в случаях, когда он намеренно не соблюдает Устав либо существенным образом нарушает принципы или дисциплину, причиняя тем самым партии серьезный вред.

5. Решение об исключении принимает арбитраж, уполномоченный на это соответствующим Положением. Возможность обжалования данного решения в арбитраж более высокой инстанции должна быть гарантирована. Решения должны быть обоснованы письменно. В срочных или серьезных случаях, требующих немедленного вмешательства, Правление партии или ее территориальной организации может лишить члена партии возможности пользоваться своими правами до решения арбитража.

§ 11. Правление

1. Правление избирается не реже одного раза в два календарных года. Оно должно состоять не менее чем из трех членов.

2. В Правление могут входить в силу Устава депутаты и другие лица, получившие свой пост или мандат в результате выборов. Число членов Правления, не избираемых в соответствии с § 9, абзац 4, не может превышать пятой части всех его членов. Председатель и казначей партии не могут выполнять аналогичные функции в связанном с партией политическом учреждении.

3. Правление руководит территориальной организацией и ведет ее дела в соответствии с законом, Уставом и решениями вышестоящих органов. Оно представляет территориальную организацию в соответствии с § 26, абзац 2, Гражданского кодекса, поскольку Устав не содержит иного регулирования.

4. Для исполнения решений Правления, а также для ведения его текущих и особо срочных дел может быть образован секретариат Правления (Президиум). Его члены могут быть избраны Правлением или определены Уставом.

§ 12. Общие партийные комитеты

1. Члены общих партийных комитетов и аналогичных учреждений, обладающих согласно Уставу широкими полномочиями по обсуждению или решению политических или организационных вопросов партии, могут избираться также нижестоящими территориальными организациями.

2. Члены Правления и круг лиц, указанных в § 11, абзац 2, могут входить в такой орган на основании Устава. Число не избираемых лиц не может превышать третьей части всего числа членов этого органа; оно может быть увеличено только путем введения дополнительных членов с совещательным голосом, однако не должно и тогда превышать половины общего числа членов Правления.

3. Время пребывания на своих постах избранных членов партийных органов, упомянутых в абзаце 1, не должно превышать двух лет.

§ 13. Состав собрания представителей

Состав собрания представителей или аналогичного органа, включающего полностью или частично представителей территори-

альных организаций, должен быть определен Уставом. Число представителей территориальной организации определяется прежде всего числом входящих в нее членов партии. Устав может предусмотреть, что дополнительное число представителей, но не более половины их общей численности может быть направлено в собрание пропорционально голосам избирателей, полученных в результате деятельности территориальной организации на последних выборах в органы народного представительства. Пользование правом голоса может быть связано с выполнением территориальной организацией своих обязательств по взносам.

§ 14. Партийный арбитраж

1. Для регулирования и разрешения споров партии или ее территориальной организации с отдельными членами, а также споров о толковании и применении Устава должны быть образованы органы арбитража по меньшей мере в рамках всей партии и ее территориальных организаций высших ступеней. Для нескольких территориальных организаций районного звена могут создаваться общие арбитражные органы.

2. Члены арбитражных органов избираются не более чем на четыре года. Они не могут быть членами Правления партии или ее территориальной организации, состоять на службе у партии или территориальной организации или получать от них регулярные доходы. Они независимы и не связаны какими-либо указаниями.

3. Устав может предусмотреть, что в арбитражные органы по общему правилу или в отдельных случаях включаются заседатели, выдвигаемые на паритетных началах спорящими сторонами.

4. Деятельность арбитражного органа должна определяться Положением о нем, которое гарантирует участникам разбирательства право на рассмотрение спора на основе действующих норм, справедливую процедуру и возможность отвода члена арбитражного органа в случае его заинтересованности в исходе дела.

§ 15. Волеизъявление в партийных органах

1. Партийные органы принимают решения простым большинством голосов, если закон или Устав не предписывают квалифицированного большинства.

2. Выборы членов Правления и представителей организаций на собрания представителей или в органы высших территориальных организаций проводятся тайно. На прочих выборах голосование может проводиться открыто, если опрос не выявит лиц, возражающих против такой процедуры.

3. Право вносить предложения должно осуществляться так, чтобы гарантировать демократическое волеизъявление; в частности, группы, находящиеся в меньшинстве, должны иметь возможность вносить свои предложения на широкое обсуждение. В собраниях высших территориальных организаций право вносить свои предложения должно быть предоставлено представителям органи

заций по крайней мере двух нижестоящих звеньев. При выборах и голосованиях участники собраний не могут быть связаны решениями других органов.

§ 16. Меры, принимаемые против территориальных организаций

1. Роспуск нижестоящих территориальных организаций или исключение их из партии, так же как полное лишение полномочий их органов, допускается лишь в связи с тяжкими нарушениями партийных принципов или партийной дисциплины. В Уставе должно быть определено:

1) каковы основания применения указанных мер;

2) какая вышестоящая территориальная организация и какой ее орган могут принять соответствующее решение.

2. Меры, принятые в соответствии с абзацем 1 Правлением партии или вышестоящей территориальной организацией, нуждаются в утверждении вышестоящим органом. Упомянутые меры теряют силу, если они не будут утверждены на ближайшем съезде партии.

3. Меры, указанные в абзаце 1, могут быть обжалованы в арбитражный орган.

Раздел третий. Выдвижение кандидатов в депутаты

§ 17. Выдвижение кандидатов в депутаты

Выдвижение кандидатов на выборах в органы народного представительства должно проводиться тайно. Порядок их выдвижения регулируется избирательными законами и Уставами партий.

Раздел четвертый. Возмещение расходов на избирательные кампании

§ 18. Принципы и размеры возмещения

1. Расходы, необходимые для проведения избирательной кампании, должны возмещаться партиям, выдвигающим своих кандидатов на выборы в Бундестаг. Расходы на проведение выборов определяются с учетом общей суммы, получаемой в результате ассигнования в 5 западногерманских марок на каждого гражданина, обладающего активным избирательным правом на данных выборах в Бундестаг (общая сумма расходов на выборы), а также поощрительных выплат согласно абзацу 6.

2. Общая сумма расходов на проведение выборов делится между партиями, которые в соответствии с окончательными итогами выборов получили не менее:

1) 0,5 процента всех действительных вторых голосов, поданных на территории, где проводятся выборы;

2) 10 процентов всех действительных первых голосов, поданных в одном избирательном округе, если в данной земле не допущен земельный список этой партии.

3. Часть общей суммы расходов на проведение выборов, причитающаяся конкретной партии, определяется:

1) для партий упомянутых в абзаце 2, п. 1, — пропорционально числу вторых голосов, полученных на всей территории, где проводились выборы;

2) для партий, упомянутых в абзаце 2, п. 2, — в сумме 5 западногерманских марок за каждый первый голос в тех избирательных округах, где партия получила не менее 10 процентов голосов.

4. Действие абзацев 1 и 3 распространяется на избирателей, выдвинувших своих кандидатов в соответствии с § 18 и 20 Федерального закона о выборах, если эти кандидаты собрали не менее 10 процентов поданных действительных первых голосов в одном избирательном округе,

5. До определения доли, выплачиваемой партиям из общей суммы расходов на проведение выборов согласно абзацу 3, п. 1, следует предварительно вычесть из этой суммы выплаты партиям, упомянутым в абзаце 3, п. 2, а также избирателям, упомянутым в абзаце 4.

6. Партия, получившим не менее двух процентов действительных вторых голосов на всей территории, где проводились выборы, причитается в связи с выборами в Бундестаг, кроме общей суммы, определяемой согласно абзацу 1, дополнительная поощрительная выплата в размере 6 процентов от суммы, определяемой согласно абзацу 1. Поощрительная выплата одной партии не должна превышать 80 процентов причитающейся ей части общей суммы расходов на проведение выборов (абзац 3).

7. Сумма возмещения расходов на избирательную кампанию, предоставляемая из государственных средств, не должна превышать общего дохода партии, полученного в соответствии с § 24, абзац 2, п. 1—5 и 8, во второй календарный год после возмещения расходов на выборы в Бундестаг и в течение трех календарных лет, предшествовавших этому году. Полученные в качестве возмещения суммы, выходящие за этот предел, должны быть вычтены из сумм, которые будут начислены партии при ближайших следующих выплатах по возмещению избирательных расходов.

8. Комиссия независимых экспертов, образуемая Федеральным президентом, представляет свои рекомендации Бундестагу относительно изменений, касающихся структуры и размеров возмещения расходов, необходимых для проведения выборов.

§ 19. Процедура возмещения расходов

1. Ходатайство об определении размеров и выплате суммы возмещения (части общей суммы расходов на проведение выборов и поощрительной выплаты) должно быть подано в письменной форме Председателю Бундестага в течение двух месяцев после созыва. Ходатайство может ограничиться лишь частью причитающейся суммы.

2. Сумма возмещения устанавливается и выплачивается Председателем Бундестага. При этом принимаются в расчет авансовые выплаты, предусмотренные § 20. Положения § 23а сохраняют свою силу.

§ 20. Авансовые выплаты

1. Партия, которые на последних выборах в Бундестаг добились результатов, позволяющих предполагать, что они и в дальнейшем выполнят условия, необходимые для возмещения расходов на избирательную кампанию, по их ходатайству могут предоставляться авансом суммы на возмещение таких расходов. Авансовые суммы могут выплачиваться во второй и третий год legislatures Бундестага, а также в год выборов; соответственно они не могут превышать 20 процентов общей суммы возмещения, которая причиталась партии по результатам последних по времени выборов.

2. Ходатайство об авансовых выплатах следует подавать в письменной форме Председателю Бундестага.

3. В случае досрочного окончания legislatures Бундестага его Председатель может предоставить авансовые выплаты до выборов в Бундестаг, не соблюдая условий предложения 2 абзаца 1, но с учетом, что эти выплаты не могут превышать 60 процентов сумм, причитающихся в порядке возмещения расходов.

4. Авансовые выплаты подлежат возврату после выборов в той части, в которой они превышают сумму возмещения расходов, а также в случае, если право на возмещение не возникает.

§ 21. Предоставление федеральных средств

1. Средства, необходимые в соответствии с положениями § 18 и 20, поступают из федерального бюджета.

2. Федеральное казначейство проверяет, возместил ли расходы на избирательную кампанию в соответствии с положениями данного раздела Закона Председатель Бундестага, действующий в качестве лица, уполномоченного на распоряжение этими средствами.

§ 22. Возмещение расходов на избирательные кампании в землях

Земли уполномочены издавать в законодательном порядке предписания о возмещении расходов на избирательные кампании по выборам ландтагов. Такие предписания должны издаваться в рамках § 18, абзацы 1, 6, и 7, § 19 и 20. Возмещение расходов партиям, представляющим национальные меньшинства, не должно зависеть от какого-либо минимума полученных ими голосов.

Раздел пятый. Уравнивание шансов

§ 22а. Исчисление и выплата средств для уравнивания шансов

1. Партия, которые в соответствии с окончательными результатами последних выборов в Бундестаг, проведенных до 31 декабря

(день отсчета), получили на территории, где проводились выборы, не менее 0,5 процента поданных действительных вторых голосов, ежегодно выплачивается определенная сумма в целях уравнивания шансов.

2. Средства на уравнивание шансов исчисляются следующим образом.

Для каждой партии, которая на последних выборах в Бундестаг, проводившихся до дня отсчета, получила не менее 5 процентов действительных вторых голосов, поданных на всей территории выборов, устанавливаются исходные суммы, определяемые путем деления 40 процентов совокупных поступлений от членских взносов, указанных в отчете (§ 24) за предыдущий календарный год, на число членов партии, указанных в том же отчете, и делением суммы пожертвований на число полученных этой партией действительных вторых голосов. Самые большие из исходных сумм умножаются соответственно на число членов партии или на число полученных каждой партией действительных вторых голосов в соответствии с абзацем 1. Сумма, составляющая разность между первым результатом умножения, полученным согласно предложению 2, и 40 процентами совокупных поступлений от членских взносов, а также разность между вторым результатом и пожертвованиями в пользу партии, упомянутыми в предложении 1, складывается и полученный итог делится на два, чтобы определить сумму, причитающуюся к выплате соответствующей партии для уравнивания шансов. Она не должна превышать 10 процентов суммы расходов на избирательную кампанию, на возмещение которых партия может претендовать по результатам последних выборов.

3. Суммы, предоставляемые для уравнивания шансов, определяются Президиумом Бундестага и выплачиваются не позднее 60-го календарного дня того календарного года, который следует за днем отсчета.

4. Председатель Бундестага в письменной форме сообщает партиям размеры причитающихся им сумм.

5. Суммы, предназначенные для уравнивания шансов, впервые будут выплачены в 1984 отчетном году.

6. В отношении изменений, касающихся структуры и размеров выплат в целях уравнивания шансов, соответственно действует § 18, абзац 8.

Раздел шестой. Отчетность

§ 23. Обязанность опубликования отчетов

1. Правление партии обязано в конце календарного года опубликовать отчет об источниках и о расходовании средств, поступивших в партийную кассу в течение этого года (отчетный год), а также об имуществе партии. В отчете должно быть указано число членов партии, обязанных уплачивать взносы, соответствующее данным на конец календарного года.

2. Финансовый отчет должен быть проверен финансовым инспектором или финансовой инспекцией в соответствии с положениями § 29—31. Этот отчет должен быть представлен Председателю Бундестага до 30 сентября того года, который следует за отчетным, и Председатель Бундестага должен распространить его в виде парламентского документа. Председатель Бундестага может по особым основаниям продлить срок представления отчета до трех месяцев. Финансовый отчет должен быть вынесен на рассмотрение ближайшего федерального съезда партии, следующего за опубликованием отчета.

3. Председатель Бундестага контролирует соответствие финансового отчета положениям раздела шестого настоящего Закона. Результаты контроля должны быть отражены в отчете в соответствии с абзацем 5.

4. Выплаты в соответствии с § 18—20, а также § 22а не могут быть произведены до подачи финансового отчета, соответствующего положениям раздела шестого настоящего Закона.

5. Председатель Бундестага ежегодно представляет Бундестагу отчет о состоянии финансов партий, а также о финансовых отчетах партий. Отчет должен быть рассмотрен как парламентский документ.

§ 2 За. Противоправно полученные пожертвования

1. Если партия противоправно получает пожертвования или расходует средства, не соблюдая положений настоящего Закона, или не сообщает о расходах в своем финансовом отчете (§ 25, абзац 2), она теряет право на возмещение расходов по избирательной кампании в пределах суммы, вдвое превышающей средства, противоправно полученные, израсходованные с нарушением положений настоящего Закона или не показанные в отчете. Противоправно полученные пожертвования должны быть переданы Президиуму Бундестага.

2. Полученными противоправно считаются пожертвования, соответствующие § 25, абзац 1, предложение 2, поскольку они немедленно не передаются в Президиум Бундестага в нарушение § 25, абзац 3.

3. Президиум Бундестага в начале следующего календарного года передает средства, поступившие в течение данного календарного года, учреждениям, осуществляющим благотворительные, церковные, религиозные или научные цели.

4. Абзац 1 не применяется, поскольку земли осуществляют законодательным путем соответствующее регулирование относительно земельных или подчиненных им территориальных организаций партий. Партии должны включать в свои Уставы положения на случай принятия мер, указанных в абзаце 1, если их необходимость будет порождена действиями земельных или подчиненных им территориальных организаций.

§ 24. финансовый отчет

1. Финансовый отчет состоит из доходной и расходной частей, а также отчета об имуществе партии. В финансовый отчет партии в целом должны быть включены по отдельности отчеты федеральной и земельных организаций, а также отчеты территориальных организаций, подчиненных каждой земельной организации. Земельные организации должны хранить в своих отчетных документах все отчеты отдельных, подчиненных им, территориальных организаций.

2. Доходами считаются:

- 1) членские и аналогичные регулярные взносы;
- 2) доходы от имущества;
- 3) доходы от партийных мероприятий, распространения печатных изданий и публикаций и аналогичной деятельности партии, связанной с доходами;
- 4) доходы в виде пожертвований;
- 5) доходы в виде выплат по уравниванию шансов;
- 6) доходы в виде возмещения расходов на избирательные кампании;
- 7) выплаты подчиненных организаций;
- 8) прочие доходы.

3. Расходами считаются:

- 1) персональные расходы;
- 2) расходы на текущие дела;
- 3) расходы на работу внутрипартийных учреждений и на информацию;
- 4) расходы на связи с общественностью и на проведение выборов;
- 5) выплаты подчиненным организациям;
- 6) проценты по кредитам;
- 7) прочие расходы.

4. Отчет об имуществе охватывает:

1) Активы

I. Основные средства:

- 1) здания и земельные участки;
- 2) оборудование служебных помещений;
- 3) финансовые вложения.

II. Оборотные средства:

- 1) суммы, получаемые в виде взносов;
- 2) суммы, получаемые в виде возмещения расходов на избирательные кампании;
- 3) суммы, получаемые в виде выплат на уравнивание шансов;
- 4) наличные деньги;
- 5) прочие имущественные ценности.

2) Пассивы

I. Резервные фонды

II. Обязательства:

- 1) платежные обязательства;
- 2) обязательства перед кредитными учреждениями;

3) прочие обязательства. III. Имущество, изъятое из оборота (реальное или кредиты).

5. Сумма расходов на избирательную кампанию по каждому выборам должна быть указана особо, независимо от годового отчета, с распределением по расходным статьям, предусмотренным абзацем 3, и в сравнении с доходами, полученными в связи с избирательной кампанией, с распределением по доходным статьям, предусмотренным абзацем 2.

6. В отчете, составляемом в конце года, должно быть указано число членов партии, обязанных платить взносы.

7. Финансовый отчет, в особенности отдельные его статьи, может быть сопровожден краткими комментариями.

§ 25. Пожертвования

1. Партии имеют право получать пожертвования. Исключения из этого принципа составляют:

1) пожертвования политических учреждений;

2) пожертвования корпораций, объединений лиц и имущественных фондов, которые в соответствии с их уставом, учредительным договором или иным конституирующим актом, а также по характеру фактической деятельности служат исключительно и непосредственно общественным, благотворительным или религиозным целям (§ 51—68 Положения о налогах);

3) пожертвования с территорий, на которые не распространяется действие настоящего Закона, кроме случаев, когда:

а) такие пожертвования поступают непосредственно в кассу партии из имущества лица, являющегося немцем согласно Основному закону, или хозяйственного предприятия, активы которого более чем на 50 процентов состоят из собственности лиц, являющихся немцами согласно Основному закону;

о) речь идет о пожертвованиях:

иностранной партии, представленной в Европейском парламенте;

ее фракции в Европейском парламенте;

иностранного члена Европейского парламента;

с) речь идет о пожертвовании иностранца в размере не более 1000 западногерманских марок;

4) пожертвования от профессиональных союзов, которые были получены ими с целью дальнейшей передачи их партиям;

5) пожертвования, не превышающие в каждом отдельном случае 1000 западногерманских марок, которые поступают от неизвестных лиц или явно представляют собой средства, поступившие для передачи партии от неназванных третьих лиц;

б) пожертвования, внесенные явно в надежде на получение определенной экономической или политической выгоды.

2. Суммы пожертвований в пользу партии, а также одной или нескольких ее территориальных организаций, если общая сумма за один календарный год (отчетный год) превышает 40000 западногерманских марок, должны быть включены в финансовый отчет с

указанием фамилии и адреса лица, внесшего пожертвование, а также полного размера пожертвования.

3. Пожертвования, не отвечающие условиям предложения 2 абзаца 1, партия должна немедленно передать в Президиум Бундестага.

§ 26. Понятие дохода

1. Поскольку для отдельных видов доходов не предусматривается иное (§ 24, абзац 2), доходом являются поступления, получаемые партией извне в деньгах или ценностях, имеющих денежное выражение. В качестве доходов рассматриваются, кроме того, и выгоды, полученные в результате освобождения партии от возникающих по общему правилу обязательств, а также средства на организацию собраний и мероприятий, которые прямо служат агитационным целям партии.

2. Все доходы в полном размере должны быть указаны в предусмотренной для них статье бюджета. Это положение не распространяется на § 27, абзац 2.

3. Стоимость экономических благ, предоставляемых не в денежной форме, определяется ценами, уплачиваемыми, как правило, в обычных деловых отношениях за аналогичные или сравнимые приобретения.

4. Деньги и иные ценности, поступающие в партийную кассу, а также членские взносы и прочие поступления, которые заранее предназначены для распределения по определенным нормам среди нескольких территориальных организаций, указываются в той статье бюджета, в которой они фиксируются окончательно.

§ 27. Отдельные виды доходов

1. Членскими взносами и аналогичными регулярными взносами согласно § 24, абзац 2, п. 1, являются лишь такие денежные суммы, которые члены партии уплачивают на основе уставных предписаний. Платежи иного характера, в частности вступительные взносы, особые платежи и сборы, рассматриваются как пожертвования.

2. Применительно к источникам доходов, упомянутых в п. 2 и 3 абзаца 2 § 24, следует указывать чистую прибыль. Обязанность сообщения сведений, указанных в п. 4 абзаца 2 § 24, не отменяется. Прочие доходы, предусмотренные п. 8 абзаца 2 § 24, должны быть детализированы и названы в случае, если они составляют у одной из организаций, упомянутых в § 24, абзац 1, более 5 процентов суммы доходов, названных в п. 1—6 § 24.

3. При подсчете доходов может не учитываться вещественный или трудовой вклад членов партии, а также услуги, которые они предоставляют партии во внерабочее время, как правило, безвозмездно или стоимость которых в каждом отдельном случае не превышает 1000 западногерманских марок. На средства для проведения агитационных собраний и мероприятий партии распространяется действие предложения 1.

Партии должны вести бухгалтерские книги, отражающие доходы и расходы, по которым они обязаны отчитываться, а также состояние их имущества. При этом следует руководствоваться принципами общепринятого бухгалтерского учета, принимая во внимание цели настоящего Закона. Финансовые документы должны храниться в течение пяти лет. Срок хранения исчисляется с момента окончания отчетного года.

§ 29. Проверка финансового отчета

1. Проверка, предусмотренная § 23, абзац 2, предложение 1, и абзац 3, касается федеральной организации партии, ее земельных организаций, а также не менее чем четырех нижестоящих организаций по выбору финансового инспектора.

2. Инспектор может требовать от Правлений или уполномоченных ими лиц любые разъяснения и подтверждения, которые необходимы для осуществления им тщательного контроля. В этих рамках ему должна быть разрешена ревизия документов, на основе которых составлялся финансовый отчет, а также бухгалтерских книг и счетов, кассовой и имущественной наличности.

3. Правление контролируемой территориальной организации должно письменно засвидетельствовать финансовому инспектору, что в финансовом отчете отражены все доходы, расходы и имущественные ценности. При этом можно ссылаться на гарантии нижестоящих территориальных организаций. Достаточны гарантии члена Правления, отвечающего за финансы организации.

§ 30. Отчет и свидетельство о проведении проверки

1. Результат проверки должен быть изложен в письменном отчете, который передается Правлению партии и Правлению проверенной территориальной организации.

2. Если по окончательным результатам проверки не последует каких-либо возражений, то инспектор должен подтвердить соответствующим свидетельством, что согласно проведенной по действующим правилам проверке бухгалтерских книг и счетов партии, а также с учетом разъяснений и подтверждений, представленных Правлениями, финансовый отчет о проведении проверки (§ 29, абзац 1) соответствует требованиям настоящего Закона.

Если возникают возражения по отчету, инспектор должен отказать в утверждении отчета или утвердить его с оговорками, указав на это в свидетельстве о проведении проверки. В свидетельстве должны быть поименованы проверенные территориальные организации.

3. Свидетельство о проверке должно быть приобщено к финансовому отчету, а полный текст его опубликован в соответствии с § 23, абзац 2, предложение 2.

§ 31. Финансовый инспектор

1. Финансовым инспектором не может быть назначено лицо, являющееся или являвшееся ранее в течение последних трех лет до этого назначения членом Правления партии или обычного партийного комитета, членом ревизионного органа или служащим проверяемой партии либо одной из ее территориальных организаций.

2. Инспектора, их помощники и участвующие в проверке законные представители финансовой инспекции должны добросовестно и объективно исполнять свои обязанности и не разглашать полученные сведения. Соответственно применяется § 168 Закона об акционерных обществах.

Раздел седьмой. Исполнение решения о запрете антиконституционной партии

§ 32. Приведение решения о запрете в исполнение

1. В случае объявления партии или одной из ее организаций антиконституционными согласно абзацу 2 статьи 21 Основного закона ведомства, уполномоченные представительства земель, осуществляют в рамках законов все мероприятия, необходимые для приведения в исполнение решения о запрете и дополнительных указаний по его исполнению, принятых Федеральным конституционным судом. С этой целью высшие органы земель наделяются неограниченным правом давать указания ведомствам и службам земли, отвечающим за поддержание общественной безопасности и порядка.

2. Если организация или деятельность партии либо одной из ее организаций, объявленных антиконституционными, не ограничивается территорией одной земли, то федеральный министр внутренних дел издает распоряжения, необходимые для единообразного исполнения решения.

3. Федеральный конституционный суд согласно § 35 Закона о Федеральном конституционном суде может урегулировать исполнение решения о запрете, не соблюдая предписаний абзацев 1 и 2.

4. Возражение и жалоба, поданная в суд, против мероприятий по исполнению решения о запрете не могут отсрочить его действие. Если разбирательство в административном суде затрагивает вопрос, принципиально важный для исполнения решения, то это разбирательство должно быть отложено до решения Федерального конституционного суда. Федеральный конституционный суд выносит решение также относительно возражений против характера и способов реализации предписанных им особых мер по исполнению решения о запрете партии.

5. В случае конфискации имущества применяются соответственно § 10—13 Закона об объединениях от 5 августа 1964 года. Ведомством, осуществляющем запрет, является высшее земельное ведомство, а в случаях, предусмотренных абзацем 2, — федеральный министр внутренних дел.

§ 33. Запрет заменяющих партию организаций

1. Запрещается создавать организации (заменяющие организации), продолжающие осуществление антиконституционных целей партии, запрещенной согласно статье 21, абзац 2, Основного закона и § 46 Закона о Федеральном конституционном суде, а также использовать в качестве заменяющих уже существующие организации.

2. Если в качестве заменяющей организации выступает партия, которая существовала еще до запрета партии, которую она ныне призвана заменить, или партия, имеющая своих представителей в Бундестаге или одном из ландтагов, то Федеральный конституционный суд должен установить, что речь идет о запрещенной организации, заменяющей антиконституционную партию; соответственно применяются § 38, 41, 43, 44 и 46, абзац 5, Закона о Федеральном конституционном суде и § 32 настоящего Закона.

3. По отношению к другим партиям, а также объединениям, упомянутым в § 2 Закона об объединениях, выступающим в качестве организаций, заменяющих запрещенную партию, применяется соответственно § 8, абзац 2, Закона об объединениях.

Раздел восьмой. Заключительные постановления

§ 34. (Изменения Закона о подоходном налоге.)

§ 35. (Изменения Закона о налоге на корпорации.)

§ 36. (Порядок применения норм налогового законодательства.)

§ 37. Неприменение предписаний Гражданского кодекса

В отношении партий положение § 54, абзац 2, а также § 61—63 Гражданского кодекса не применяются.

§ 38. Меры принуждения, применяемые руководителем проведения федеральных выборов

Руководитель проведения федеральных выборов может под угрозой штрафа принудить Правление партии к выполнению действий, предусмотренных § 6, абзац 3. Соответственно применяются положения Закона об исполнении административных предписаний: руководитель проведения федеральных выборов действует в этих случаях как исполняющая инстанция. Штраф взимается в сумме не менее 500 и не более 3000 западногерманских марок.

§ 39. переходные постановления

1. При расчетах за 1987 и 1988 отчетные годы положения § 22а, абзац 2, применяются в редакции, действовавшей до 31 декабря 1988 года, в отношении партий, для которых введение нового регу-

лирования означало бы сокращение получаемых денежных средств, предоставляемых для уравнивания шансов, вследствие того, что эти средства не должны превышать 10 процентов всей суммы расходов на избирательную кампанию, на возмещение которых партия может претендовать по результатам последних выборов. В остальных случаях положения § 22а, абзац 2, действуют начиная с 1987 отчетного года в редакции, введенной с 1 января 1989 года. Партии, претендующие на выплату средств в целях уравнивания шансов (§ 22а, абзац 1), должны до 31 марта 1989 года представить Председателю Бундестага сведения на конец 1987 года о числе членов партии, обязанных платить членские взносы. Эти сведения должны быть проверены финансовым инспектором в соответствии с предписаниями § 23, абзац 2, предложение 1.

2. Применительно к выборам в 12-й Бундестаг поощрительные выплаты на основе § 18, абзац 6, составляют 3 процента.

§ 40. Оговорка о Берлине

В соответствии с § 13, абзац 1, Третьего переходного закона настоящий Закон действует также в земле Берлин. Пока существуют препятствия для применения в земле Берлин положений статьи 21, абзац 2, предложение 2, Основного закона, не следует применять положения раздела седьмого и § 38 настоящего Закона.

§ 41. (Вступление в силу.)¹

Bundesgesetzblatt, 1967, S. 773; 1989.S. 327

¹ Вступление в силу настоящего Закона с 1 января 1989 г. предписано Законом от 22 декабря 1988 г. — Прим. перев.

*О профессиональных союзах**

Закон Республики Беларусь

Глава I Общие положения

Статья 1. Профессиональные союзы

Профессиональный союз (профсоюз) является добровольной общественной организацией, объединяющей граждан, в том числе и лиц, обучающихся в высших, средних специальных и профессионально-технических учебных заведениях, связанных общими интересами по роду их деятельности как в производственной, так и в непроизводственной сферах, для защиты трудовых, социально-экономических прав и интересов своих членов, вытекающих из общепризнанных принципов международного права и установленных "Всеобщей декларацией прав человека", международными пактами "Об экономических, социальных и культурных правах", "О гражданских и политических правах", конвенциями Международной организации труда и иными ратифицированными в установленном порядке международными договорами Республики Беларусь.

Статья 2. Право на объединение в профессиональные союзы

Граждане, в том числе и лица, обучающиеся в высших, средних специальных и профессионально-технических учебных заведениях, без какого бы то ни было различия имеют право добровольно создавать по своему выбору и без предварительного разрешения профсоюзы, а также право вступать в профсоюзы при условии соблюдения уставов. Граждане вправе создавать профсоюзы на предприятиях, в учреждениях, организациях и на других местах работы.

Пенсионерам сохраняется право членства в профсоюзе.

Профессиональные союзы на добровольных началах могут создавать республиканские и иные территориальные объединения, а также вступать в них.

Все профсоюзы пользуются равными правами.

Статья 3. Независимость профессиональных союзов

Профессиональные союзы независимы в своей деятельности и подчиняются только закону. Запрещается всякое вмешательство, способное ограничить права профсоюзов или воспрепятствовать их осуществлению, если иное не предусмотрено законом.

Профессиональные союзы самостоятельно разрабатывают и утверждают свои уставы, определяют структуру, избирают руко-

¹ Опубликован в газетах: "Советская Белоруссия" и "Народная газета" — 22 мая 1992 года. "Звезда" — 23 мая 1992 года.

водящие органы, организуют свою деятельность, проводят собрания, конференции, пленумы, съезды.

Уставы (положения) профессиональных союзов регистрируются в порядке, установленном законодательными актами Республики Беларусь для общественных объединений.

Профессиональные союзы в соответствии со своими уставными целями и задачами имеют право сотрудничать с профсоюзами других стран, по своему выбору вступать в международные и другие профсоюзные объединения и организации.

Статья 4. Запрещение дискриминации граждан по признаку принадлежности к профессиональным союзам

Принадлежность или непринадлежность к профессиональным союзам не влечет за собой каких-либо ограничений трудовых, социально-экономических, политических, личных прав и свобод граждан, гарантируемых законодательством. Запрещается обуславливать прием на работу, продвижение по работе, а также увольнение трудящихся принадлежностью к определенному профсоюзу, вступлением или выходом из него.

Статья 5. Прекращение или запрещение деятельности профессиональных союзов

Прекращение деятельности профессионального союза осуществляется по решению его членов в порядке, определяемом уставом.

В случаях, когда деятельность республиканских профессиональных союзов, их объединений противоречит Конституции и законам Республики Беларусь, она может быть запрещена решением Верховного Суда Республики Беларусь по представлению Генерального прокурора Республики Беларусь.

В случаях, когда деятельность территориальных профессиональных союзов противоречит Конституции и законам Республики Беларусь, она может быть запрещена решением народного суда по представлению прокурора данной территории.

Запрещение деятельности профессионального союза по решению каких-либо иных органов не допускается.

Статья 6. Участие профессиональных союзов в управлении государственными и общественными делами

Профессиональные союзы участвуют в выработке социально-экономической политики государства, в разработке законодательных актов по труду, социально-экономическим и другим вопросам.

Профсоюзы вправе вносить в органы государственной власти и управления, хозяйственные органы подлежащие рассмотрению в установленный законодательством срок предложения о принятии, изменении или отмене нормативных актов по трудовым и социально-экономическим вопросам.

Нормативные акты, затрагивающие трудовые и социально-экономические права граждан, принимаются государственными и хозяйственными органами управления с предварительным уведомлением соответствующих профсоюзов не позже чем за неделю.

Статья 7. Законодательство о профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности

Законодательство о профессиональных союзах, правах и гарантиях их деятельности состоит из настоящего Закона, определяющего основы правового положения этих общественных организаций, других законодательных актов Республики Беларусь.

Настоящий Закон распространяется на все предприятия, учреждения, организации, находящиеся на территории Республики Беларусь, независимо от форм собственности.

Особенности применения настоящего Закона в органах внутренних дел, государственной безопасности, а также в Вооруженных Силах, внутренних и железнодорожных войсках, других воинских формированиях определяются соответствующим законодательством.

Если международным договором (соглашением, конвенцией), в котором участвует Республика Беларусь, установлены иные расширяющие права профессиональных союзов и гарантии их деятельности по сравнению с предусмотренными законодательством Республики Беларусь, то применяются правила этого договора (соглашения, конвенции).

Глава II Основные права профессиональных союзов

Статья 8. Права профессиональных союзов по защите трудовых прав граждан

Профессиональные союзы защищают трудовые права своих членов, принимают участие в разработке государственной политики занятости, предлагают меры, определяемые коллективным договором на основе законодательства, по социальной защите лиц, высвобождаемых с предприятий.

Расторжение трудового договора по инициативе администрации предприятия, учреждения, организации может производиться с предварительного согласия или с предварительного уведомления соответствующего профсоюзного комитета на основании действующего законодательства Республики Беларусь, коллективного договора, соглашения.

Ликвидация или реорганизация предприятия и его структурных подразделений, полная или частичная приостановка производства по инициативе администрации, собственника или уполномоченного им органа управления, влекущие за собой сокращение рабочих мест или ухудшение условий труда, могут осуществляться

лишь при условии предварительного уведомления, не позже чем за три месяца, соответствующих профсоюзов и проведения с ними переговоров по соблюдению прав и интересов трудящихся.

Статья 9. Права профессиональных союзов по социальной защите граждан

Права профсоюзов в области условий и оплаты труда, охраны труда и безопасности на производстве, жилищных условий, социального страхования и охраны здоровья граждан, пенсионного обеспечения регулируются соответствующим законодательством Республики Беларусь и настоящим Законом.

Статья 10. Права профессиональных союзов в области охраны труда и окружающей среды

Профессиональные союзы осуществляют общественный контроль за соблюдением законодательства об охране труда, состоянием условий охраны труда и окружающей среды.

Профессиональные союзы имеют право участвовать в общественной экспертизе безопасности проектируемых, строящихся и эксплуатируемых производственных объектов.

Статья 11. Права профессиональных союзов на ведение переговоров и заключение коллективных договоров

Профессиональные союзы имеют право на ведение коллективных переговоров с администрацией, собственником или уполномоченным им органом управления и заключение коллективных договоров, контролируют их выполнение.

Администрация, собственник или уполномоченный им орган управления обязаны вести переговоры о заключении коллективного договора, если профессиональные союзы выступают с таким предложением.

Порядок заключения коллективных договоров определяется законодательством Республики Беларусь.

Статья 12. Права профессиональных союзов по заключению соглашений по вопросам социально-экономической защиты граждан с органами государственного и хозяйственного управления

Профессиональные союзы могут заключать с соответствующими органами государственного и хозяйственного управления, ассоциациями предпринимателей соглашения по вопросам социальной и экономической защиты своих членов, определения основных критериев жизненного уровня, размеров компенсаций в зависимости

от роста цен, установления прожиточного минимума и своевременного пересмотра размеров пенсий, стипендий, пособий в зависимости от индекса цен, по контролю за осуществлением этих мероприятий.

Профсоюзы вправе требовать гласного ведения переговоров и отчетов по выполнению заключенных соглашений, сроки действия которых определяются сторонами.

Статья 13. Право профессиональных союзов контролировать исполнение коллективного договора, соглашения

Профессиональные союзы вправе в случае принятия администрацией решения, нарушающего условия коллективного договора, соглашения, внести администрации представление об устранении этих нарушений, которое рассматривается в недельный срок. В случае отказа администрации удовлетворить эти требования профессиональных союзов или не достижения соглашения между ними в указанный срок разногласия рассматриваются в соответствии с законодательством о разрешении коллективных трудовых споров.

Статья 14. Полномочия профессиональных союзов в области социального страхования и социального обеспечения

Профессиональные союзы имеют право требовать возмещения расходов на выплату пособий вследствие повреждения здоровья члена профсоюза, происшедшего по вине предприятия, учреждения, организации.

Профессиональные союзы осуществляют общественный контроль за работой государственных органов социального обеспечения и социального страхования, учреждений здравоохранения, обслуживанием ими граждан.

Статья 15. Полномочия профессиональных союзов в области охраны здоровья

Профессиональные союзы управляют находящимися в их ведении санаторно-курортными учреждениями и учреждениями отдыха, помогают своими денежными и другими материальными средствами в создании и организации работы принадлежащих предприятиям санаториев-профилакториев, баз отдыха, оздоровительных лагерей, через свои организации профсоюзов участвуют в развитии массовой физической культуры, спорта, туризма.

Статья 16. Права профессиональных союзов по контролю за соблюдением законодательства о труде и профессиональных союзах

Профессиональные союзы имеют право общественного контроля за соблюдением администрацией, собственником или уполномоченным им органом управления законодательства о труде и профес-

сиональных союзах и вправе требовать устранения выявленных нарушений. Администрация, собственник или уполномоченный им орган управления рассматривают представления профсоюзов об устранении нарушений законодательства о труде и профессиональных союзах и в течение месячного срока сообщают профсоюзу о результатах рассмотрения.

Профессиональные союзы вправе по просьбе своих членов и других граждан обращаться в суд с исковым заявлением в защиту их трудовых и социально-экономических прав. С этой целью профессиональные союзы могут иметь службы правовой помощи и другие необходимые органы, компетенция которых определяется уставами профессиональных союзов и законодательными актами Республики Беларусь.

Статья 17. Права профессиональных союзов на информацию

Профессиональные союзы вправе бесплатно получать от администрации, а также от органов государственного и хозяйственного управления информацию по вопросам, связанным с трудом и социально-экономическим развитием, в пределах установленной статистической отчетности.

Профессиональные союзы наравне с другими общественными организациями имеют право пользоваться государственными средствами массовой информации.

Профессиональные союзы имеют право на освещение своей деятельности в средствах массовой информации, могут быть учредителями средств массовой информации, могут проводить социологические исследования, иметь научные, информационные и учебно-исследовательские центры.

Статья 18. Права профессиональных союзов на объявление забастовок

Профессиональные союзы имеют право на организацию и проведение забастовок в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

При проведении забастовок по инициативе профессиональных союзов запрещается выдвижение политических требований.

Глава III Гарантии прав профессиональных союзов

Статья 19. Обязанности администрации, государственных и хозяйственных органов, общественных объединений и должностных лиц, предпринимателей по отношению к профессиональным союзам

Администрация, государственные, хозяйственные, общественные объединения, должностные лица и предприниматели обязаны

соблюдать права профессиональных союзов. Указанные органы и лица за нарушение прав профессиональных союзов или воспрепятствование их законной деятельности несут ответственность в порядке, установленном законодательством.

Администрация, государственные и хозяйственные органы, общественные объединения, должностные лица и предприниматели не вправе препятствовать представителям профсоюзов посещать предприятия, на которых работают их члены, для реализации уставных задач и предоставленных законодательством прав.

Статья 20. Гарантии для избранных в органы профессиональных союзов граждан, не освобожденных от производственной работы

Увольнение по инициативе администрации лиц, избранных в состав профсоюзных органов и не освобожденных от производственной работы, допускается, помимо соблюдения общего порядка увольнения, лишь с письменного предварительного уведомления (за два месяца) профсоюзного органа, членами которого они избраны.

Руководители профсоюзных органов на государственных предприятиях, не освобожденные от производственной работы, могут быть уволены по инициативе администрации лишь с предварительного согласия руководящего органа профсоюзной организации данного предприятия, учреждения, организации, за исключением увольнения:

за систематическое неисполнение без уважительных причин трудовых обязанностей;

за прогул (в том числе отсутствие на работе более трех часов в течение рабочего дня) без уважительных причин;

за появление на работе в нетрезвом состоянии, в состоянии наркотического или токсического опьянения;

за совершение по месту работы хищения (в том числе мелкого) государственного или общественного имущества, установленного вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, в компетенцию которого входит наложение административного взыскания или применение мер общественного воздействия;

за совершение виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны администрации;

за совершение работником, выполняющим воспитательные функции, аморального проступка, не совместимого с продолжением данной работы.

При сокращении численности или штата работников за лицами, избранными в состав профсоюзных органов, закрепляется преимущественное право оставления на работе при прочих равных условиях.

Гражданам, освобожденным от работы вследствие избрания на выборные должности в профсоюзных органах на государствен-

ных предприятиях, в учреждениях, организациях, после окончания их полномочий по выборной должности предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии, с согласия работника, — другая равноценная работа (должность) на том же предприятии, в учреждении, организации.

Коллективными договорами, соглашениями могут предусматриваться дополнительные гарантии гражданам, избранным в профсоюзные органы.

Статья 21. Проведение профессиональными союзами массовых мероприятий

Профессиональные союзы в целях осуществления своих уставных задач организуют и проводят в соответствии с законодательством митинги, уличные шествия, демонстрации и другие коллективные действия по защите интересов граждан.

Статья 22. Защита прав профессиональных союзов

Профессиональные союзы находятся под защитой государства. Незаконное ограничение прав профессиональных союзов и создание препятствий в реализации ими своих полномочий не допускается.

Защита прав профессиональных союзов осуществляется органами государственной власти и управления, судами и другими правоохранительными органами.

Статья 23. Собственность профессиональных союзов

Профессиональные союзы и их органы в соответствии с законодательством являются юридическими лицами.

Профсоюзы владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащими им на праве собственности имуществом и денежными средствами.

Профсоюзы не отвечают по обязательствам государственных, хозяйственных, кооперативных и других общественных объединений, которые, в свою очередь, не отвечают по обязательствам профессиональных союзов.

Источники, порядок формирования и использования средств профсоюзного бюджета определяются уставами профессиональных союзов.

Финансовая деятельность профессиональных союзов, осуществляемая в соответствии с их уставами, за исключением коммерческой деятельности, не контролируется государством.

Источники доходов предприятий и организаций, принадлежащих профсоюзам, размеры полученных ими средств и уплата налогов контролируются государственными финансовыми органами и налоговыми инспекциями в соответствии с законодательством.

Профсоюзы в соответствии с их уставными целями и задачами имеют право в установленном порядке осуществлять внешне

экономическую деятельность, создавать профсоюзные банки, страховые и акционерные общества, совместные коммерческие предприятия, заниматься издательской деятельностью, формировать необходимые фонды солидарности, культурно-просветительные и иные необходимые фонды.

Статья 24. Права предприятий по созданию материальных условий для деятельности профессиональных союзов

Администрация предприятия имеет право предоставлять профессиональным союзам на основании договора необходимые для их деятельности помещение и оборудование.

Предприятие имеет право отчислять профсоюзам средства в размере, установленном законодательством, на цели, определяемые коллективным договором.

Создание иных материальных условий для деятельности профессиональных союзов, действующих на предприятии, регулируется коллективным договором.

Статья 25. Ответственность профессиональных союзов

Профессиональный союз, нанеся своими незаконными действиями ущерб государству, физическим или юридическим лицам, обязан возместить его из своего имущества в установленном законом порядке.

Председатель Верховного Совета Республики Беларусь С. Шушкевич. 22 апреля 1992 года, гор. Минск. № 1605—ХП.

Бельгия
Закон от 14 июля 1991 г. о торговой практике,
информировании и защите потребителей

Бодуин, король бельгийцев, передает свое обращение ко всем о том, что Палаты Парламента приняли, а мы санкционировали нижеследующий Закон:

Глава I Общие определения

Статья 1.

В целях применения настоящего Закона используются следующие определения:

- (1). Продукты — товары, отнесенные к движимому имуществу;
- (2). Услуги — предоставление любых видов работ, являющихся предметом коммерческого договора либо специализированной торговли в соответствии с Законом о регистрации специализированной торговли.
- (3). Однородные услуги — все услуги, имеющие идентичный или схожий характер или процедуры вне зависимости от времени или места их совершения, лиц, предоставляющих их, или лиц, которым они предназначены;
- (4). Маркировка — описание, информация, инструкции по использованию, торговые марки, рисунки, пояснительные записки или обозначения, относящиеся к однородным продуктам или услугам и имеющиеся на самом продукте, его упаковке, документации, сопроводительных документах, этикетке, иных материалах, относящихся к продукту или услугам;
- (5). Предоставление на продажу — ввоз с целью продажи, хранение с целью продажи, предложение продажи, продажа, предложение воспользоваться продуктами или услугами на правах найма, передача как с оплатой, так и без оплаты, в тех случаях, когда указанные действия предпринимаются продавцом.
- (6). Продавец — (а) любой предприниматель или торговец и любое физическое или юридическое лицо, которое предлагает для продажи или продает продукты или услуги в процессе торговли либо с целью достижения коммерческих целей; (б) общественные организации или юридические лица, в которых Государство имеет контрольный пакет акций, которые занимаются коммерческой, финансовой или промышленной деятельностью и которые предлагают к продаже или продают продукты или услуги; (в) лица, которые занимаются коммерческой, финансовой или промышленной деятельностью как с целью, так и без цели извлечения прибыли, как от своего имени, так и от имени или за счет других лиц, как физиче

ские, так и юридические лица и которые предлагают к продаже или продают продукты или услуги;

(7). Потребитель — любое физическое или юридическое лицо, которое приобретает или использует для целей, не связанных с перепродажей, продукты или услуги, предлагаемые к продаже;

(8). Министр — Министр, ответственный за вопросы экономики. Настоящий Закон не применяется к ценным бумагам и иным финансовым документам, порядок обращения которых регламентируется законодательством о финансовых сделках и финансовых рынках.

Глава II Информирование потребителей

Часть 1. Указание цены

Статья 2.

(1). За исключением случаев аукционной торговли, любой продавец, предлагающий продукты для продажи потребителям, должен точно обозначить его цену в письменном виде.

Если продукты выставляются на продажу, цена должна быть указана четко и на видном месте.

(2). Любой продавец, предлагающий услуги потребителю, должен представить расценки в письменном виде четко, однозначно и на видном месте.

Статья 3.

Указанная цена или расценки должны обозначать полную сумму, которую должен уплатить потребитель включая налог на собственность и иные налоги, а также оплату всех иных услуг, за которые потребитель должен платить дополнительно.

Статья 4.

Цены и расценки должны быть указаны в бельгийских франках.

Статья 5.

Сокращение цены или расценок на определенную сумму или процент должно быть показано:

(а) указанием новой цены рядом с прежней ценой, которая перечеркнута линией;

(б) словами "новая цена" и "старая цена" под соответствующими цифрами;

(в) указанием процента сокращения и новой цены рядом с прежней ценой, которая перечеркнута линией; либо

(г) указанием в извещении общего процента сокращения цены или расценок на товары или услуги или категории товаров или услуг. В обоих случаях в извещении должно быть показано, каким образом предоставляется сокращение цены или расценок.

Ни при каких обстоятельствах сокращение цены товаров или расценок на услуги не должно предлагаться потребителям в виде

предложения оплаты какой-либо части продуктов или частичных услуг.

Статья 6.

Для отдельных продуктов и услуг или категорий продуктов и услуг именем Короля могут быть предписаны:

1. Особые правила указания цен, сокращения цен и соотношения цен;
2. Возможность отказа от обязательства указывать цену на видном месте при предложении продуктов к продаже;
3. Возможность указания для услуг или категорий услуг, не отвечающих требованию однородных услуг, тех случаев и обстоятельств, при которых потребителю предоставляется предварительная оценка услуг, если подобная оценка запрашивается потребителем, и продавец готов предоставить услугу.

Германия

Закон об ответственности за некачественную продукцию

от 15 декабря 1989 г. Бундестаг принял следующий Закон:

Статья 1. Ответственность

(1) Если в результате дефекта в продукте лицо погибло либо получило увечия или его здоровью был причинен ущерб, а также в случае каких-либо повреждений принадлежащего ему имущества, производитель продукта несет ответственность за компенсацию ущерба, причиненного в указанных случаях. При причинении ущерба имуществу ответственность не наступает, если дефектный продукт повреждает предметы, предназначенные для личного пользования или потребления, которые использовались пострадавшим преимущественно в указанных целях.

(2) Производитель не несет ответственности за причиненный ущерб, если:

1. Продукт не был в торговом обороте;
2. В зависимости от обстоятельств имеются достаточные основания для предположения о том, что продукт не был дефектен к тому моменту, когда производитель его продавал;
3. Он не производил продукт для продажи или иной формы поставок в целях извлечения прибыли или в ходе предпринимательской деятельности;
4. Дефект стал причиной тех требований к качеству продукции, которые действовали к моменту выпуска продуктов в обращение;
5. Технологические знания к моменту выпуска продуктов в обращение были недостаточными для обнаружения дефекта.

(3) Производитель какой-либо комплектующей части не несет ответственности за ущерб, вызванный дефектом готового продукта либо инструкцией по его эксплуатации. Данное положение применяется и в отношении производителей сырья.

(4) Бремя доказывания дефекта, наличия ущерба и причинной связи между ними лежит на пострадавшем. По вопросу освобождения от ответственности согласно частям (2) и (3) бремя доказывания лежит на производителе.

Статья 2. Продукты

Для целей настоящего Закона под "продуктом" понимается любое движимое имущество даже в тех случаях, когда оно является частью любого иного движимого или недвижимого имущества, а также электроэнергия. Однако под категорию продуктов не подпа-

дает продукция земледелия, животноводства, пчеловодства или рыболовства (первичная сельскохозяйственная продукция), которая не подвергалась первичной обработке; указанное требование относится и к объектам охоты.

Статья 3. Дефекты

(1) Продукт признается дефектным, если он не безопасен, как можно было бы предположить с учетом всех обстоятельств,¹ и в частности:

(а) на основе презентации продукта;

(б) разумного предположения о применении продукта;

(в) времени, когда продукт был выпущен в обращение. (2) Продукт не считается дефектным только по той причине, что впоследствии в обращение был выпущен продукт лучшего качества.

Статья 4. Производитель

(1) Для целей настоящего Закона под "производителем" понимается любое лицо, которое производит готовую продукцию, комплектующую продукцию или сырье. Таковым считается также то лицо, которое размещает свое имя, торговую марку либо иное идентифицирующее обозначение на продукте, определяющие его как производителя продукта.

(2) Лицо, которое импортирует на территорию, подпадающую под действие Договора о создании Европейского Экономического Сообщества, продукт для продажи, найма, или лизинга или иных форм поставок с целью извлечения прибыли в ходе осуществления предпринимательской деятельности, также подпадает под категорию "производителя".

(3) Если производитель продукта не может быть идентифицирован, его продавец рассматривается как производитель до тех пор, пока он не известит пострадавшего об обнаружении производителя либо поставщика продукта в течение месяца с момента подачи заявления. Указанное правило применяется также к импортируемому продукту, в отношении которого лица, указанные в части (2), не могут быть определены даже в тех случаях, когда имя производителя известно.

Статья 5. Ответственность нескольких лиц

Если ответственность за ущерб должны нести более одного производителя, ущерб возмещается ими совместно. Бремя ответственности и размер компенсации зависят, при отсутствии каких-либо определенных положений, от обстоятельств дела и, в частности, степени вины каждого из указанных лиц; во всех иных случаях подлежат применению положения статей 421—425, первого предложения части (1) и части (2) статьи 426 Гражданского кодекса.

Гражданский кодекс Перу

Введен в действие законодательным декретом № 295 от 24 июля 1984 г.
Вступил в силу 14 ноября 1984 г.

Книга первая О лицах

Раздел I Физические лица

Титул I. Общий принцип

Ст. 1. Человек становится субъектом права с момента своего рождения.

Человеческая жизнь начинается с момента зачатия. Зачатый ребенок становится субъектом права во всем, что служит к его выгоде. Вещные права предоставляются ему при условии, что он родится живым.

Ст. 2. Женщина вправе в судебном порядке добиваться признания ее беременности или родов с указанием лиц, заинтересованных в рождении ребенка.

Титул II. Права физических лиц

Ст. 4. Мужчина и женщина обладают одинаковой право- и дееспособностью в области гражданских прав.

Ст. 14. Обстоятельства личной и семейной жизни не могут разглашаться без согласия лица, а в случае его смерти — без согласия его супруга, нисходящих родственников, восходящих родственников или братьев либо сестер; такое согласие могут давать только названные категории родственников и только в названном порядке.

Ст. 16. Письменная корреспонденция, любой вид связи, а также записи голоса лица, если они имеют конфиденциальный характер или относятся к интимным сторонам личной и семейной жизни, не могут вскрываться, подслушиваться или распространяться без согласия автора или, в соответствующих случаях, лица, которому они предназначались.

В случае смерти автора или лица, для которого предназначалась корреспонденция или запись, вышеуказанное согласие могут давать их наследники. При отсутствии согласия между наследниками вопрос решается в суде.

Запрещение посмертной публикации, сделанное автором или лицом, которому предназначалась корреспонденция, сохраняет силу не более пятидесяти лет со дня их смерти.

Титул III. Имя

Ст. 19. Каждое физическое лицо имеет право и обязано называться определенным именем. Это относится также к отчеству и фамилии.

Ст. 20. Отчество рожденного в браке ребенка образуется первым именем отца и первым именем матери.

Ст. 21. Отчество внебрачного ребенка состоит из отчества признавшего его родителя. Если он признан обоими родителями, его отчество образуется первыми именами каждого из них.

Такое же правило действует в отношении детей, усыновленных в судебном порядке.

Ст. 24. Женщина вправе присоединять к своей фамилии фамилию мужа и сохранять ее до тех пор, пока она не вступит в новый брак. Она теряет это право в случае развода или признания брака недействительным.

Титул IV. Местожительство

Ст. 33. Местожительством считается проживание лица в определенном месте.

Ст. 35. Местожительством лица, проживающего или ведущего свою профессиональную деятельность в различных местах, считается любое из этих мест.

Ст. 38. Местожительством государственных служащих признается место, где они исполняют свои должностные обязанности;

это правило должно применяться в соответствующих случаях без нарушения правила, содержащегося в ст. 33.

Титул V. Дееспособность и недееспособность

Ст. 42. Полной способностью к осуществлению своих прав обладают лица, достигшие восемнадцатилетнего возраста, за исключением случаев, предусмотренных ст. ст. 43 и 44.

Ст. 43. Являются абсолютно недееспособными:

1. Лица, не достигшие шестнадцати лет, за исключением тех, которые могут совершать действия, определенные законом.

2. Лица, по какой-либо причине оказавшиеся лишенными прав.

3. Глухонемые, слепоглухие и слепонемые, которые не могут выразить свою волю исключая сомнение способом.

Ст. 44. Являются относительно недееспособными:

1. Лица старше шестнадцати лет, которым не исполнилось восемнадцати лет.

2. Слабоумные.

3. Страдающие душевными расстройствами, препятствующими свободному выражению воли.

4. Расточители.
5. Не умеющие рачительно вести хозяйство.
6. Хронические пьяницы.
7. Наркоманы.
8. Подвергнутые уголовному наказанию, сопряженному с ограничением гражданской дееспособности.

Ст. 46. Недееспособность лиц старше шестнадцати лет прекращается в силу вступления в брак или в силу получения официального документа, разрешающего им занятие определенной профессией или исполнение определенной должности.

Недееспособность женщин старше четырнадцати лет также прекращается в силу вступления в брак.

Дееспособность, приобретенная в силу вступления в брак, не утрачивается при прекращении последнего.

Титул VI. Безвестное отсутствие

Глава 1. Исчезновение

Ст. 47. Если лицо отсутствует в месте своего жительства и нет сведений о его пребывании, суд первой инстанции по месту жительства или по месту нахождения имущества исчезнувшего лица вправе по заявлению заинтересованной стороны или прокуратуры принять решение о назначении попечителя над имуществом.

Такое назначение не производится, если у исчезнувшего лица имеется представитель с достаточными полномочиями.

Глава 2. Объявление о безвестном отсутствии

Ст. 49. По истечении двух лет с момента получения последних известий об исчезнувшем любое заинтересованное лицо, интересы которого не противоречат закону, или прокуратура вправе ходатайствовать перед судом об объявлении исчезнувшего лица безвестно отсутствующим.

Ст. 59. Последствия объявления лица безвестно отсутствующим утрачивают силу в случаях:

1. Возвращения отсутствовавшего.
2. Назначения доверенного лица с достаточными полномочиями, произведенного отсутствующим лицом после объявления его безвестно отсутствующим.
3. Подтверждения смерти отсутствовавшего лица.
4. Объявления лица умершим в судебном порядке.

Титул VII. Прекращение правосубъектности физических лиц

Глава 1. Смерть

Ст. 61. Смерть лица прекращает его правосубъектность.

Ст. 62. Если невозможно установить, какое из двух или более лиц умерло первым, считается, что они умерли одновременно без перехода наследственных прав от одного к другому.

Раздел II Юридические лица

Титул I. Общие положения

Ст. 78. Юридическое лицо существует независимо от своих членов, которые ни в отдельности, ни совместно не имеют прав на имущество юридического лица и не обязаны отвечать по его долгам.

Ст. 79. Если юридическое лицо является членом другого юридического лица, то оно обязано указать, кто его представляет перед последним.

Титул II. Ассоциация

Ст. 80. Ассоциацией называется постоянная организация физических или юридических лиц, либо тех и других одновременно, которая в ходе совместной деятельности преследует цель, не связанную с получением прибыли.

Ст. 98. При роспуске ассоциации и ликвидации ее имущества средства, оставшиеся после погашения долгов, передаются лицам, указанным в ее уставе, за исключением членов ассоциации. При невозможности такой передачи соответствующей палате по гражданским делам Верховного суда надлежит принять решение об использовании таких средств в целях, аналогичных тем, ради достижения которых они ранее использовались, и в соответствии с общественными интересами, отдавая предпочтение той провинции, в которой располагалась распущенная ассоциация.

Титул III. Учреждение

Ст. 99. Учреждением называется организация, не преследующая цели получения прибыли и образуемая путем выделения определенного имущества для достижения религиозных, благотворительных, культурных и иных целей, отвечающих общественным интересам.

Ст. 100. Учреждения образуются в нотариальном порядке одним или более физическим либо юридическим лицом, или посредством завещательного распоряжения.

Титул IV. Комитет

Ст. 111. Комитетом называется организация, состоящая из физических или юридических лиц, либо из тех и других одновре

менно, создаваемая для публичного сбора пожертвований для альтруистических целей.

Для регистрации учредительного акта и устава комитета последние могут облекаться в форму частноправового документа при условии нотариального удостоверения подписей лиц, основывающих комитет.

Ст. 121. По достижении цели, ради которой был создан комитет, либо при невозможности ее достижения руководящий совет комитета осуществляет с предварительного уведомления прокуратуры роспуск комитета и оприходование счетов.

Ст. 122. Средства, оставшиеся после роспуска комитета и погашения долгов, возвращаются жертвователям, если это возможно. В противном случае суд первой инстанции по месту нахождения комитета передает эти средства в не более чем 30-дневный срок для использования в аналогичных целях, с учетом предложений руководящего совета и с ведома прокуратуры.

Раздел IV Крестьянские и индейские общины

Титул единственный. Общие положения

Ст. 134. Крестьянские и индейские общины являются традиционными, постоянно существующими организациями, отвечающими публичному интересу и образуемыми физическими лицами, преследующими цель наилучшего использования своего имущества к взаимной и равной выгоде общинников и содействующими тем самым всестороннему развитию.

Деятельность таких общин регулируется специальным законодательством.

Ст. 135. Приобретение правосубъектности крестьянскими и индейскими общинами предполагает помимо регистрации в соответствующем регистре наличие официального признания таких общин.

Ст. 136. Общинные земли не подлежат отчуждению, действию сроков давности и наложению ареста за исключением случаев, предусмотренных Политической Конституцией Перу.

Книга Вторая Юридические сделки

Титул I. Общие положения

Ст. 140. Сделками называются выражения воли, направленные на возникновение, регулирование или прекращение правоотношений. Их действительность зависит от:

1. Дееспособности совершающего их лица.
2. Наличия физически возможного и юридически дозволяемого предмета.

3. Законности цели, ради которой они совершаются.

4. Соблюдения формы, предписываемой под страхом недействительности.

Титул II. Форма сделок

Ст. 143. Если закон не предписывает особой формы сделки, заинтересованные лица вправе совершить ее в любой удобной для них форме.

Ст. 144. Если закон, предписывая определенную форму сделки, не содержит норм о признании такой сделки недействительной при не соблюдении требуемой формы, то указываются только способы доказывания совершенной сделки.

Титул III. Представительство

Ст. 145. Сделки могут совершаться через представителя, если закон не устанавливает иного.

Ст. 161. Сделка, совершенная представителем с превышением либо с нарушением данных ему полномочий, не производит последствий в отношении представляемого, но не освобождает представителя от ответственности перед третьими лицами.

Не производит также последствий в отношении предполагаемого представляемого сделка, совершенная лицом, не являющимся представителем последнего.

Ст. 164. Представитель обязан указывать во всех совершаемых сделках, что действует от имени представляемого им лица, а также предъявить, если потребуется, доверенность с указанием своих полномочий.

Титул IV. Толкование юридических сделок

Ст. 168. Юридические сделки должны толковаться в соответствии с выраженными в них условиями, а также в соответствии с принципом добросовестности.

Ст. 170. Выражения, употребляемые в различных значениях, должны пониматься в значении, наиболее соответствующем характеру и предмету сделки.

Титул IX. Недействительность сделок

Ст. 219. Сделка является недействительной в следующих случаях:

1. Когда отсутствует волеизъявление стороны.
2. Когда она совершается абсолютно недееспособным лицом, за исключением случая, предусмотренного ст. 1358¹.

¹ Ст. 1358: Недееспособные лица, не лишённые способности к мышлению, вправе заключать договоры, относящиеся к повседневным бытовым потребностям.

3. Когда ее исполнение по указанному в ней предмету физически или юридически невозможно либо когда ее предмет неопределим.

4. Когда ее цель противозаконна.

7. Когда закон объявляет сделку недействительной.

Ст. 221. Сделка является оспоримой:

1. В силу относительной недееспособности стороны.

2. В силу порока воли, обусловленного ошибкой, обманом, насилием или угрозой.

3. В силу фиктивного характера сделки, если ее действительный мотив ущемляет права третьих лиц.

4. В силу закона, объявляющего сделку оспоримой.

Федеральный закон Австрии от 10 июля 1963 г. О народной инициативе на основании федеральной Конституции (Закон о народной инициативе), переопубликованный Федеральным Правительством как Закон о народной инициативе 1973 г.

I. Общие положения

§ 1. Народная инициатива в соответствии со ст. 41, абз. 2, Федеральной Конституции в редакции 1929 г. подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом.

§ 2.1. Осуществление производства по рассмотрению народной инициативы возлагается в соответствии с настоящим Федеральным законом на Центральную избирательную комиссию и районные избирательные комиссии, которые действуют на основании предписаний Положения о выборах в Национальный совет 1971 г.

2. В остальном на эти избирательные комиссии соответственно распространяются касающиеся их предписания Положения о выборах в Национальный совет 1971 г.

II. Начало производства

§ 3¹. 1. Представление о начале производства по рассмотрению народной инициативы подается федеральному министру внутренних дел. В представлении может содержаться в форме соответствующего законопроекта только одно предложение, выдвигаемое в порядке народной инициативы.

2. Представление должно быть поддержано не менее чем 10 000 лиц, которые включены в списки избирателей. Необходимые в связи с этим заявления (§ 4, абз. 1) являются действительными только в том случае, если свидетельство общины (§ 4, абз. 2) в отношении этих заявлений выдано не ранее чем 1 января того года, который предшествовал подаче федеральному министру внутренних дел представления о начале производства по рассмотрению народной инициативы.

3. Представление о начале производства считается действительным и в том случае, если оно хотя и не поддержано в соответствии с абз. 2, однако подписано не менее чем восемью членами Национального совета или не менее чем четырьмя членами каждого из Ландтагов трех земель.

4. Представление должно содержать далее:

а) предложение, выдвигаемое в порядке народной инициативы, в форме законопроекта;

б) данные об уполномоченном лице, а также о замещающих его лицах (фамилия, имя, профессия, адрес), которым поручается выступать от имени лиц, подписавших представление.

5. Уполномоченным может быть любое лицо, включенное в списки избирателей, даже если оно не поддерживает или не подписало

* Изменения см. в статье 41, абзац 2, Федерального конституционного закона (с. 48 настоящего сборника)

представления. Если уполномоченный не поддерживает или не подписал представления, то к представлению прилагается выданное общиной, на которую возложено составление списков избирателей, свидетельство о том, что это лицо включено в списки избирателей. Если что-либо препятствует уполномоченному в выполнении его функций, то уполномоченным считается замещающее его лицо, указанное следующим в представлении о начале производства по рассмотрению народной инициативы.

6. Обоснование предложения, выдвигаемого в порядке народной инициативы, вместе с другими необходимыми документами, если таковые имеются, прилагается к представлению.

§ 4. 1. Если представление о начале производства по рассмотрению народной инициативы (образец в Приложении 1)* поддержано в соответствии с § 3, абз. 2, 10 000 лиц, обладающих избирательным правом, то к нему должны быть приложены собственноручно заполненные и подписанные заявления о поддержке в соответствии с образцом, указанным в Приложении 2*.

2. Заявление о поддержке должно содержать свидетельство общины о том, что лицо, названное в этом заявлении, включено в списки избирателей как обладающее избирательным правом. Это свидетельство выдается общиной, если заявление о поддержке содержит данные об имени, фамилии, дате рождения и месте жительства заявителя, а также наименование представления о начале производства по рассмотрению предложения, выдвигаемого в порядке народной инициативы, и если заявление о поддержке собственноручно подписано заявителем при посещении им органа общины либо заверено в судебном или нотариальном порядке. Общины обязаны выдавать свидетельства к заявлениям о поддержке безотлагательно и не взимая административных пошлин, иных пошлин или сборов. Такое свидетельство может быть дано в отношении одного лица только один раз.

3. Подписи на заявлении о поддержке, которое засвидетельствовано общиной в соответствии с абз. 2, приравниваются к действительной регистрации, предусмотренной в предписаниях раздела III настоящего Федерального закона. Общины обязаны в отношении каждого лица, имеющего право голоса, если ему было выдано свидетельство в соответствии с абз. 2, сделать в списке избирателей отметку о выдаче такого свидетельства.

§ 5. 1. Федеральный министр внутренних дел обязан в течение трех недель принять решение по представлению о начале производства по рассмотрению народной инициативы. Представление должно быть удовлетворено, если имеются предпосылки для начала производства по рассмотрению народной инициативы (§ 3, 4).

2. Если представление удовлетворено в соответствии с абз. 1, федеральный министр внутренних дел в решении об этом устанавливает недельный срок (срок регистрации), в течение которого лица, имеющие право голоса, могут заявить о своем согласии с содержа-

* Не приводится

щимся в представлении предложением, выдвигаемым в порядке народной инициативы, путем внесения своей подписи в регистрационные листы, находящиеся в органах, ведающих регистрацией (образец в Приложении 3*). В решении должен быть указан также день начала кампании по рассмотрению народной инициативы (§ 6).

3. Решение, предусмотренное абз. 2, публикуется федеральным министром внутренних дел в Службном приложении к Венской газете**. Между днем опубликования и первым днем регистрации должно пройти не менее восьми недель; кроме того, срок регистрации не может заканчиваться позже чем через шесть месяцев со дня опубликования.

III. Порядок регистрации

§ 6. Право регистрировать согласие с предложением, выдвигаемым в порядке народной инициативы, имеют все мужчины и женщины, которые на день начала кампании по рассмотрению народной инициативы (§ 5, абз. 2) обладают избирательным правом на выборах в Национальный совет.

§ 7***. 1. Регистрация проводится органами, уполномоченными на осуществление регистрации (общинами в переданной им сфере деятельности). Община должна установить места регистрации, в которых лица, имеющие право голоса, могут внести свое имя в регистрационные списки. Установление количества мест регистрации должно обеспечивать возможность для регистрации всех имеющих право голоса лиц, при этом необходимо принимать во внимание численность населения и возможную разбросанность мест его проживания на территории общины. Пункты регистрации в указанных местах регистрации должны быть открыты в рабочие дни по меньшей мере с 8.00 до 16.00, в течение двух рабочих дней дополнительно — до 20.00, а в такие выходные дни, как воскресенье и дни праздников, — по меньшей мере с 8.00 до 12.00.

§ 8***. 1. Приобретение и рассылка необходимых для проведения регистрации регистрационных листов и текстов законопроектов, подлежащих опубликованию согласно § 9, абз. 1, последнему предложению, возлагаются на федеральное министерство внутренних дел; связанные с этим расходы несет Федерация, что не затрагивает положений абз. 4.

2. Подавшие представление или уполномоченное ими лицо должны письменно сообщить федеральному министерству внутренних дел не позже чем за четыре недели до начала срока регистрации, должна ли регистрация проводиться во всех или только в отдельных общинах.

3. Указанные в абз. 1 печатные материалы должны быть разосланы федеральным министром внутренних дел в таком количест-

* Не приводится.

** Amtsblatt zur Wiener Zeitung.

*** В редакции Федерального закона от 27 апреля 1982 г., № 233.

ве, чтобы обеспечить регистрацию всех лиц, имеющих право голоса в общине.

4. Подавшие представление или уполномоченное ими лицо должны для приобретения и рассылки регистрационных листов и текстов законопроектов внести на счет Федерации взнос в размере 30 000 шиллингов. Взнос должен быть внесен одновременно с сообщением федеральному министерству внутренних дел сведений, предусмотренных абз. 2. Если взнос на расходы не внесен, регистрация не проводится.

§ 9. 1. Если проводится регистрация, то орган, ведающий регистрацией, должен со ссылкой на опубликованное в Служебном приложении к Венской газете решение федерального министра внутренних дел (§ 5) незамедлительно оповестить способом, обычным для данной местности, но обязательно путем официального объявления, о том, что лица, имеющие право голоса, в течение недельного срока, установленного в соответствии с § 5, абз. 2, федеральным министром внутренних дел, могут ознакомиться с проектом закона, предложение о принятии которого выдвигается в порядке народной инициативы, и заявить о своей согласии с предложением, выдвигаемым в порядке народной инициативы, собственноручно расписавшись в регистрационном листе. Таким же образом происходит оповещение о местах регистрации, где находятся регистрационные листы, а также о том времени в течение дня (время регистрации), когда производится регистрация. В каждом месте, где проводится регистрация, орган, ведающий регистрацией, должен на видном месте поместить проект закона, принятие которого предлагается в порядке народной инициативы.

2. Органы, ведающие регистрацией, обязаны так организовать официальное предоставление списков, переданных им для осуществления регистрации, и определить место и время ее проведения, чтобы все лица, имеющие право голоса на территории, где действует орган, ведающий регистрацией, могли сделать соответствующие записи в регистрационных листах в течение времени, отведенного для регистрации. При этом следует обращать серьезное внимание на профессиональную занятость лиц, имеющих право голоса.

§ 10. 1. Лицо, имеющее право голоса, которое в течение времени, отведенного для регистрации, является в орган, ведающий регистрацией, чтобы внести свою подпись в регистрационные листы, должно назвать свою фамилию, указать адрес и удостоверить свою личность, при этом соответственно применяются предписания § 69, абз. 2 и 3, Положения о выборах в Национальный совет 1971 г.

2. Орган, ведающий регистрацией, прежде чем разрешить регистрацию, должен установить, внесено ли лицо, желающее принять в ней участие, в списки избирателей как имеющее право голоса (§ 6). Лица, в отношении которых в списке избирателей сделана отметка о выдаче свидетельства, подтверждающего, что они имеют право голоса (§ 4, абз. 3), не допускаются к регистрации в силу того, что их подпись на заявлении о поддержке, приложенном к ходатайству о начале производства по рассмотрению народной инициа-

тивы, приравнивается к действительной регистрации за предложение, выдвигаемое в порядке народной инициативы. В общинах, в которых списки избирателей составляются по избирательным участкам для установления того, как может быть допущен к регистрации в регистрационных листах, может быть использована также копия списка избирателей (списка голосующих), в которой делаются отметки о выданных в соответствии с § 4, абз. 3, свидетельствах.

3. Если в отношении идентичности лица, имеющего право голоса, возникают сомнения, то следует потребовать представления доказательств, удостоверяющих его личность. Если сомнения не устранены, лицо не допускается к регистрации. Такое же правило действует и в случае, если лицо не внесено в списки избирателей как имеющее право голоса. В отношении решения о недопущении к регистрации не могут быть использованы обычные средства обжалования.

§ 11. 1. Регистрационная запись согласно § 10, абз. 1, должна под страхом признания ее недействительной содержать в предусмотренных для этого графах регистрационных листов, кроме собственноручной подписи (фамилии и имени), дату рождения и адрес лица, имеющего право голоса.

2. Орган, ведающий регистрацией, должен поставить в регистрационном листе рядом с произведенной записью порядковый номер и отметить в отношении каждой записи, кроме ее порядкового номера, номер регистрационного листа по списку избирателей или голосующих.

§ 12. Недействительными являются записи, которые:

- 1) выполнены лицами, не имеющими права голоса;
- 2) не содержат данных, указанных в § 11, абз. 1, а также подписи лица, имеющего право голоса;
- 3) выполнены не на регистрационном листе (§ 5, абз. 2), форма которых соответствует определенным предписаниям;
- 4) выполнены лицами, которые один раз уже осуществили свое право голоса в ходе данного производства по рассмотрению предложения, выдвигаемого в порядке народной инициативы.

§ 13. В остальном порядок регистрации соответственно регулируется предписаниями § 61, абз. 1, 2 и 4, и § 67, § 68 и § 74 Положения о выборах в Национальный совет 1971 г.

IV. Порядок подсчета голосов

§ 14. 1. После истечения срока регистрации орган, ведающий регистрацией, должен немедленно завершить оформление регистрационных листов и установить:

- а) число лиц, имеющих право голоса в соответствии со списками избирателей;
- б) число действительных записей.

2. Результат этого подсчета должен быть занесен в протокол и незамедлительно сообщен районной избирательной комиссии.

3. После этого орган, ведающий регистрацией, немедленно передает свой протокол, а также регистрационные листы районной избирательной комиссии.

§ 15. 1. Районная избирательная комиссия проверяет результаты подсчета, произведенного органом, ведающим регистрацией, и устанавливает число лиц, обладающих правом голоса, согласно спискам избирателей, а также число действительных записей, произведенных на ее территории.

2. Результат подсчетов, предусмотренных абз. 1, заносится в протокол и незамедлительно сообщается по телефону Центральной избирательной комиссии.

3. После этого районная избирательная комиссия немедленно передает свой протокол, а также протоколы органов, ведающих регистрацией, Центральной избирательной комиссии.

§ 16. 1. Центральная избирательная комиссия устанавливает на основании протокола (§ 15, абз. 3), а также своих документов следующие данные по каждой земле и по всей Федерации в целом;

а) общее число указанных в списке избирателей лиц, имеющих право голоса;

б) число действительных записей в регистрационных листах;

в) число лиц, поддержавших представление о начале производства по рассмотрению народной инициативы, подписи которых под представлением приравниваются к действительным записям в соответствии с § 4, абз. 3.

2. После этого Центральная избирательная комиссия подсчитывает общую сумму по п. "б" и "в" абз. 1 и устанавливает, выражена ли народная инициатива в соответствии со ст. 41, абз. 2, Федеральной Конституции в редакции 1929 г.

3. Центральная избирательная комиссия незамедлительно публикует результат своих подсчетов и выводы в Служебном приложении к Венской газете.

§ 17. Лицам, уполномоченным на подачу представления о начале производства по рассмотрению народной инициативы, предоставлено право направить в каждую избирательную комиссию по одному доверенному лицу для присутствия при процедуре подсчетов (§ 15 и § 16). Для каждого доверенного лица может быть назван в случае необходимости заместитель. Доверенные лица и их заместители должны предъявить удостоверение, выданное лицом, уполномоченным на подачу представления о начале производства по рассмотрению народной инициативы. Доверенные лица вправе наблюдать за процедурой подсчетов в избирательных комиссиях; однако они не имеют права оказывать влияние на решение избирательных комиссий.

V. Заключительные положения

§ 18*. 1. В течение четырех недель со дня опубликования (§ 16, абз. 2**) результаты рассмотрения народной инициативы, установ-

* В редакции Федерального закона от 27 апреля 1982 г., № 233.

** По-видимому, имеется в виду абзац 3. — Прим. ред.

ленные Центральной избирательной комиссией, могут быть опротестованы по мотивам несоответствия проведенной процедуры закону в Конституционный суд лицами, уполномоченными на подачу представления о начале производства в порядке народной инициативы, или четырьмя членами Национального совета либо одного из Ландтагов. Протест должен содержать мотивированное ходатайство о признании недействительными результатов, полученных Центральной избирательной комиссией.

2. К производству по таким протестам применяются соответственно положения § 68, абз. 2, § 69, абз. 1, и § 70, абз. 1 и 4, Закона о Конституционном суде. Конституционный суд в случае необходимости обязан своим решением исправить также подсчеты цифровых данных, произведенные Центральной избирательной комиссией.

§ 19*. Если не было опротестовано заключение Центральной избирательной комиссии, подтверждающее выражение народной инициативы в соответствии со ст. 41, абз. 2, Федеральной Конституции в редакции 1929 г., или такой протест был отклонен Конституционным судом, Центральная избирательная комиссия передает предложение, выдвинутое в порядке народной инициативы, вместе с обоснованием и документами, если таковые имеются (§ 3, абз. 6), на рассмотрение Национального совета.

§ 20. Отменен.

§ 21. 1. Началу и течению указанных в настоящем Федеральном законе сроков не препятствуют воскресенья и иные общие дни отдыха. Это касается также суббот и страстной пятницы. Если окончание срока приходится на субботу, воскресенье или иной общий день отдыха, то учреждениям, на которые возложено производство согласно положениям настоящего Федерального закона, следует соответствующим образом позаботиться о том, чтобы в указанные дни могли быть совершены ограниченные сроком действия, сведения о которых должны быть получены этими учреждениями.

2. Дни пересылки по почте включаются в срок.

§ 22. Заявления, свидетельства и иные документы, необходимые в производстве, урегулированном настоящим Федеральным законом, освобождаются от гербового сбора и административных пошлин Федерации.

§ 23. 1. Федерация возмещает общинам понесенные ими при исполнении настоящего Федерального закона необходимые и надлежащим образом удостоверенные расходы, если они не погашены в соответствии с § 12 Закона о регистрации избирателей 1970 г.

2. Возмещению в соответствии с абз. 1 подлежат расходы, которые были необходимы для проведения производства по рассмотрению народной инициативы. Не подлежат возмещению расходы, которые возникли бы у общины и в случае, если бы производство по рассмотрению народной инициативы не состоялось.

* В редакции Федерального закона от 27 апреля 1982 г., № 233.

3. Общины, за исключением города Вены, должны заявить требование о возмещении расходов в течение 60 дней после окончания срока регистрации (§ 5, абз. 2) губернатору земли, который принимает решение по согласованию с компетентными финансовыми органами земли.

4. Решение может быть обжаловано общиной в течение 14 дней, начиная со дня, следующего за датой официального вручения решения федеральному министру внутренних дел, который решает вопрос по согласованию с федеральным министром финансов.

5. Требование города Вены о возмещении расходов подается в течение шести месяцев после окончания срока регистрации (§ 5, абз. 2) непосредственно федеральному министру внутренних дел, который решает вопрос по согласованию с федеральным министром финансов.

§ 24.1. Со вступлением настоящего Федерального закона в силу утрачивает силу Федеральный закон от 16 июня 1931 г. о народной инициативе на основании Федеральной Конституции.

2. Исполнение настоящего Федерального закона возлагается на федерального министра внутренних дел по согласованию с соответствующими федеральными министрами.

Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 1963, № 197; 1973, № 344; 1982, № 233

Закон США О реформе гражданской службы (1978 г.) [Извлечения]

Определение и провозглашение целей

Раздел 3. Политика Соединенных Штатов состоит в следующем:

(1) чтобы обеспечить народ Соединенных Штатов компетентными, добросовестными и эффективными федеральными служащими, отражающими разнообразие Нации, и улучшить качество публичной службы¹, управление федеральными кадрами должно осуществляться в соответствии с принципами "системы заслуг" и не должно применять запрещенную кадровую практику;

(2) принципы "системы заслуг", которые должны определять руководство конкурсной службой и исполнительными органами федерального правительства, должны быть ясно выражены, чтобы федеральные агентства при выполнении ими своих функций по управлению делами действовали в соответствии с этими принципами; запрещенная кадровая практика должна быть законодательно определена, чтобы федеральные служащие своим поведением не подрывали принципов "системы заслуг" и единства "системы заслуг";

(3) защита федеральных служащих должна обеспечиваться посредством расширения компетенции и полномочий Управления по защите "системы заслуг"...

(4) компетенция и полномочия специального юрисконсульта должны быть расширены таким образом, чтобы специальный юрисконсульт мог рассматривать заявления, касающиеся запрещенной кадровой практики и наказаний в отношении федеральных служащих за незаконное оглашение определенной информации, и чтобы юрисконсульт мог подавать жалобы на должностных лиц агентства и служащих за их ненадлежащее поведение;

(5) функция занятия должностей и другие кадровые функции в конкурсной службе и исполнительных органах должны быть делегированы соответствующим агентством, чтобы ускорить назначения и другие кадровые действия с целью осуществления ведомством по управлению кадрами контроля и надзора за этим делегированием, а также защиты от запрещенной кадровой практики и от применения этими агентствами необоснованных действий в управлении;

¹ Публичная служба включает в себя федеральную государственную службу. — Прим.перев.

(6) должна быть создана вышестоящая исполнительная служба, чтобы обеспечить агентствам должную гибкость для набора и сохранения высококвалифицированных и компетентных работников исполнительной власти, необходимых для более эффективного выполнения функций агентств, а также для надлежащего управления общественными делами;

(7) в соответствующих случаях повышение оплаты должно определяться в большей степени качеством выполнения работы, а не продолжительностью службы;

(8) должны быть разрешены исследовательские программы и проекты для того, чтобы федеральные агентства под надзором Конгресса могли внедрять экспериментальные концепции управления кадрами и достигать более эффективного управления федеральными людскими ресурсами и более высокой производительности при оказании услуг обществу;

(9) правительственная программа подготовки кадров должна включать в себя переподготовку служащих для занятия должностей в других агентствах с тем, чтобы при сокращении кадров для служащих исключить перерывы в работе, а для правительства — потерю знаний и опыта, которыми обладают эти служащие, и

(10) законом должно специально признаваться право федеральных служащих создавать свои организации, заключать коллективные договоры и участвовать через трудовые организации в решениях, которые затрагивают их интересы, с полным учетом общественных интересов и эффективного ведения общественных дел.

Титул 1. Принципы "системы заслуг"

§ 2301. Принципы "системы заслуг"

а) Положения данного параграфа относятся к:

(1) исполнительному агентству,

(2) административному ведомству судов Соединенных Штатов и

(3) правительственному издательству.

б) Управление федеральными кадрами должно осуществляться в соответствии со следующими принципами "системы заслуг":

(1) набор должен производиться из числа квалифицированных лиц с целью привлечения рабочей силы из всех слоев общества, а подбор и продвижение кадров должны осуществляться на основе способностей, знаний и умений и в результате проведения справедливого и открытого конкурса, который обеспечивает всем равные возможности;

(2) ко всем служащим и претендентам на занятие должности, независимо от их политической принадлежности, расы, вероисповедания, национального происхождения, пола, семейного положения, возраста или физических недостатков, должно проявляться справедливое и беспристрастное отношение при рассмотрении любых вопросов управления кадрами с полным уважением их частной жизни и конституционных прав;

(3) за равную работу должна быть обеспечена равная оплата с учетом как федеральных, так и местных ставок оплаты для служащих частного сектора, а для высококачественной работы должны быть обеспечены соответствующие стимулы и поощрения;

(4) все служащие должны отвечать высоким требованиям обеспечения единства, должного поведения и заботы об общественных интересах;

(5) федеральная рабочая сила должна использоваться производительно и эффективно;

(6) служащих следует нанимать на основе их соответствующей деятельности; неадекватная деятельность должна быть скорректирована и следует выделить тех служащих, которые не могут или не желают улучшить качество своей работы для достижения требуемых стандартов;

(7) служащим следует обеспечить эффективное образование и обучение при условии, что такое образование и обучение приведут к лучшей организации работы и индивидуальной деятельности;

(8) (А) служащие должны быть защищены от произвольных действий, протекционизма или принуждения к осуществлению партийно-политических целей, и

(8) служащим запрещается использовать служебное положение или влияние с целью вмешательства или воздействия на результаты выборов или на выдвижение кандидатов во время избирательной кампании;

(9) служащие должны быть защищены от преследований за законное оглашение информации, которая, как обоснованно считает служащий, свидетельствует:

(А) о нарушении какого-либо закона, правила или постановления либо

(В) о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью либо о наличии существенной и реальной опасности благосостоянию или угрозы для безопасности общества.

с) Применяя положения данного Закона:

(1) в отношении каждого органа (как это предусмотрено § 2302, пункт (а) (2) (С), данного титула) Президент должен в соответствии с предоставленными ему полномочиями осуществлять любое действие, включая принятие правил, распоряжений или директив, и

(2) в отношении каждого учреждения исполнительной власти, которое не является таким агентством или частью агентства, глава такого учреждения согласно иным полномочиям должен совершать любое действие, включая принятие правил, распоряжений или директив,

которые соответствуют положениям данного Закона и которые Президент или глава учреждения в зависимости от ситуации посчитает необходимыми для обеспечения управления кадрами на принципах "системы заслуг" и их реализации.

§ 2302. Запрещенная кадровая практика

а) (1) "Запрещенная кадровая практика" означает любое действие, предусмотренное в пункте (б) данного параграфа.

(2) В данном параграфе:

(А) "кадровое действие" означает:

- (i) назначение,
- (ii) продвижение по службе,
- (iii) действие либо дисциплинарное действие или действие, корректирующее поведение,
- (iv) выделение должности, перевод работника или перераспределение должностей,
- (v) восстановление,
- (vi) возобновление должности,
- (vii) повторный наем,
- (viii) повышение подготовки,
- (ix) решение, касающееся оплаты, вознаграждений или наград либо образования или обучения, если может обоснованно считаться, что образование или обучение приведет к назначению, продвижению, повышению подготовки или к иным действиям, перечисленным в данной части параграфа, и
- (x) любое другое существенное изменение, касающееся обязанностей или ответственности, не связанное с заработной платой служащего либо с его должностью в классификационной системе, относящееся к служащему, занимающему закрытую должность или претенденту на занятие этой должности;

(В) "закрытая должность" означает любую должность в конкурсной службе*, карьерную² должность, назначаемую в Главной исполнительной службе, или должность в исключенной службе³, но не включает:

- (i) должность, которая является исключенной из конкурсной службы в связи с ее конфиденциальным, политико-определяющим, политико-разрабатывающим или политико-защищающим характером, или
- (ii) любую должность, изъятую Президентом на основании его решения, предусматривающего, что это изъятие необходимо и оправдано условиями надлежащего управления;

(С) "агентство" означает исполнительное агентство, административное ведомство судов Соединенных Штатов и правительственное издательство, но не включает:

- (i) правительственную корпорацию;
- (ii) Федеральное бюро расследований, Центральное разведывательное управление, Военно-разведывательное управление, Управление национальной безопасности и, по определению Президента, любое исполнительное агентство или его подразделение, главной функцией которого является осуществление иностранной разведывательной или контрразведывательной деятельности, либо
- (iii) Главное бюджетное управление.

¹ Конкурсная служба предусматривает замещение должности по конкурсу. — Прим. перев.

² При карьерной службе продвижение в должности зависит от квалификации работника и стажа работы. — Прим. перев.

³ На должности исключенных служб не распространяется общее законодательство о гражданской службе. — Прим. перев.

b) Любой служащий, которому даны полномочия совершать, предписывать другим совершать, рекомендовать или утверждать какое-либо кадровое действие, не должен в соответствии с такими полномочиями:

(1) проявлять дискриминацию в отношении какого-либо служащего или претендента на занятие должности:

(A) по признаку расы, цвета кожи, вероисповедания, пола или национального происхождения, как это запрещено согласно разделу 717 Акта о гражданских правах 1964 г. (Свод законов США, титул 42, § 2000e-16);

(B) по признаку возраста, как это запрещено согласно разделам 12 и 15 Акта о возрастной дискриминации при найме 1967 г. (Свод законов США, титул 29, § 631, § 633a);

(C) по признаку пола, как это запрещено согласно пункту 6(d) Акта о справедливых трудовых стандартах 1938 г. (Свод законов США, титул 29, § 206d);

(D) по признаку физических недостатков, как это запрещено согласно разделу 501 Акта о реабилитации 1973 г. (Свод законов США, титул 29, § 791);

(E) по признаку семейного положения или политической принадлежности, как это запрещено согласно любому закону, правилу или постановлению;

(2) запрашивать или рассматривать любую рекомендацию или заявление, письменное или устное, касающееся любого лица, которое запрашивает их или в отношении которого проводится разбирательство дела в связи с кадровым действием, если такая рекомендация или заявление не основаны на личном знакомстве или на документе, представленном заинтересованным лицом, и не включают:

(A) оценки трудовой деятельности лица, его умения, способностей или общей квалификации либо

(B) оценки характера, лояльности или пригодности этого лица;

(3) принуждать лицо к политической деятельности (включая обеспечение какого-либо политического сотрудничества или какой-либо службы) или совершать действия против какого-либо служащего или претендента на занятие должности в порядке наказания за отказ этого лица осуществлять такую политическую деятельность;

(4) обманывать любое лицо или умышленно чинить ему препятствия в отношении права этого лица участвовать в конкурсе при найме на службу;

(5) влиять на какое-либо лицо таким образом, чтобы оно отказалось от участия в конкурсе на замещение какой-либо должности с целью улучшения или ухудшения перспектив другого лица при найме на службу;

(6) оказывать предпочтение или предоставлять преимущество, не разрешенное законом, или применять особые правила или постановления в отношении какого-либо служащего либо претендента на занятие должности (включая определение условий или характера конкурса либо требований к какой-либо должности) с целью улучшения или ухудшения перспектив лица при найме на службу;

(7) назначать, нанимать или отстаивать назначение, наем на должность в гражданской службе, продвигать или отстаивать продвижение по указанной должности либо повышать или отстаивать

вать повышение в указанной должности любого лица, которое является родственником... такого служащего, если указанная должность замещается в агентстве, в котором упомянутый служащий занимает публичную должность... либо в отношении которого такой служащий в качестве должностного лица отправляет правосудие или осуществляет контроль;

(8) совершать или отказываться совершать кадровое действие в отношении любого служащего или претендента на занятие должности в порядке наказания за:

(А) оглашение информации служащим или претендентом на занятие должности, которая, как обоснованно считает служащий или претендент, свидетельствует:

(i) о нарушении какого-либо закона, правила или постановления либо

(ii) о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью либо о наличии существенной и реальной опасности благосостоянию или угрозы для безопасности общества,

если такое соглашение специально не запрещено законом и если такая информация в соответствии с исполнительным приказом не должна сохраняться в секрете в интересах национальной обороны или ведения международных дел, либо

(В) оглашение специальному совету управления по охране "системы заслуг" или генеральному инспектору органа либо иному служащему, определенному главой органа, информации, которая, как обоснованно считает служащий или претендент, свидетельствует:

(i) о нарушении какого-либо закона, правила или постановления либо

(ii) о неправильном управлении, растрате фондов, злоупотреблении властью либо о наличии существенной и реальной опасности благосостоянию или угрозы для безопасности общества;

(9) совершать или отказываться совершать кадровое действие против какого-либо служащего или претендента на занятие должности в порядке наказания за реализацию права на апелляцию, предоставленного законом, правилом или постановлением;

(10) проявлять дискриминацию в отношении какого-либо служащего или претендента на занятие должности на основе поведения, которое не оказывает негативного воздействия на деятельность служащего или претендента либо на деятельность других лиц, за исключением того, что положения данного параграфа не должны запрещать органу принимать во внимание достоверность и доказанность обвинения в отношении служащего или претендента в совершении им преступления по законам любого штата, Округа Колумбия или Соединенных Штатов, либо

(11) совершать или отказываться совершать любое другое действие, если совершение или отказ в совершении такого действия нарушает какой-либо закон, правило или постановление, реализующие принципы "системы заслуг", содержащиеся в § 2301 данного титула, либо непосредственно их касающиеся.

Данный пункт не должен толковаться таким образом, чтобы предоставлять право скрывать информацию от Конгресса или со-

вершать какое-либо действие против служащего, который огласил информацию, предназначенную Конгрессу.

с) Глава каждого агентства ответствен за предотвращение запрещенной кадровой практики, за соответствие применяемых мер законам, правилам и постановлениям о гражданской службе, за их принудительное исполнение, а также за другие аспекты кадрового управления. Любое лицо, которому глава агентства делегирует полномочия по кадровому управлению или какие-либо его аспекты, несет ответственность в рамках делегированных полномочий.

Public Law 95—454

*Закон Швеции
о представительстве в правлениях лиц, служащих в
акционерных обществах и в экономических объединениях
1976/351*

§ 1. Настоящий закон направлен на то, чтобы лица, служащие в акционерных обществах и экономических объединениях, через представительства в правлениях могли быть подготовлены к решению вопросов, связанных с деятельностью предприятия, и оказывать на нее влияние.

§ 2. Закон не распространяется на:

- 1) банковские и страховые общества;
- 2) экономические объединения, которые имеются в виду в пунктах 1—3 части первой § 118 Закона об экономических объединениях 1951/308, или кредитные кассы, о которых указано в § 3 Закона 1951/309 о введении в действие Закона об экономических объединениях;
- 3) экономические объединения, осуществляющие коммерческую деятельность в сельскохозяйственных кассах.

§ 3. Под предприятием в настоящем Законе понимается акционерное общество или приравненное к нему экономическое объединение.

Под концерном в настоящем Законе понимается шведское юридическое лицо, которое согласно положениям § 2 главы 1 Закона об акционерном обществе 1975/1385 является в отношении друг с другом материнским и дочерним предприятием, или экономическое объединение, если к нему соответственно применяются эти положения.

§ 4. Под служащим в настоящем Законе понимается лицо, которое:

- 1) нанято на работу постоянно;
- 2) нанято на определенное время, определенный сезон или для выполнения определенной работы и занято в среднем не менее 16 часов в неделю.

Коллективным договором, заключенным работополучателями или одобренным центральной организацией работополучателей, в которую они входят, может быть установлено и меньшее время, чем то, которое указано в пункте 2 части первой.

§ 5. Из числа лиц, служащих на предприятии, которое не является материнским и на котором в пределах государства было занято в истекшем отчетном году в среднем не менее 25 работополучателей, в правление может быть избрано два члена (члены, представляющие работополучателей) и по одному заместителю каждого такого члена.

Если правление предприятия состоит лишь из одного члена, то служащие имеют право избирать одного члена, представляющего работников, и одного заместителя.

Части первая и вторая соответственно применяются к материнскому предприятию. При этом для определения числа работников концерна в целом и права на представительство в правлении учитываются все служащие в концерне.

§ 6. После избрания членов, представляющих работников, право служащих на представительство в правлении не изменяется, даже если число служащих стало затем менее 25 или число членов правления — менее двух.

§ 7. Собрание пайщиков акционерного общества или объединения может без изменения положения или устава общества принять решение о применении настоящего Закона также и к этому обществу, даже если число его служащих не достигает 25, или же о предоставлении согласно настоящему Закону права на большее число членов, представляющих работников, и увеличение числа заместителей членов по сравнению с предусмотренным в § 5.

§ 8. Если иное не вытекает из настоящего Закона, положения о членах и заместителях членов правления, содержащиеся в Законе об акционерных обществах 1975/1385 или в Законе об экономических объединениях 1951/308, соответственно применяются к членам, представляющим работников, и к заместителям этих членов.

§ 9. Положения пункта 6 § 4 главы 2 Закона об акционерных обществах 1975/1385, пункта 6 § 6 и части второй § 22 Закона об экономических объединениях 1951/308, пункта 9 части первой § 44 Закона о праве на жилище 1971/479, а также пункта 6 § 4 и пункта 2 § 14 Закона об объединениях для совместной эксплуатации 1975/417 не действуют в отношении членов, представляющих работников, и заместителей этих членов.

§ 10. Решение о распространении представительства в правлении на служащих относится и к местной организации работников, связанной коллективным договором с соответствующим предприятием и представляющей более половины лиц, служащих на предприятии, или к нескольким таким организациям, если они совместно составляют указанное число служащих.

Если решение касается материнского предприятия, оно относится и к местной организации работников, связанной коллективным договором с соответствующим предприятием в концерне и представляющей более половины лиц, служащих в концерне, или к нескольким таким организациям, если они совместно составляют указанное число служащих.

Правлению предприятия должно быть в письменной форме сообщено решение о предоставлении служащим права на представительство в правлении.

§ 11. На предприятии, которое не является материнским, член, представляющий работодателей, и заместитель этого члена избираются в той (представляющей работодателей) местной организации, которая связана коллективным договором с предприятием. На материнском предприятии представитель работодателей избирается местной организацией работодателей, которая связана коллективным договором с предприятием концерна.

§ 12. Если организация не договорилась об ином, к ней применяется нижеследующий порядок избрания представителей работодателей.

Когда в случае, указанном в части первой § 5, более четырех пятых связанных коллективным договором лиц, работающих на предприятии, входят в одну из местных организаций работодателей, она избирает всех представителей работодателей, если только другая организация не охватывает более одной двадцатой части работодателей. В таком случае эта последняя организация избирает одного заместителя. Когда организация не охватывает более четырех пятых связанных коллективным договором работодателей предприятия, две местные организации работодателей, которые охватывают наибольшее число работодателей, избирают каждая по одному члену и по одному заместителю. В случае, указанном в части второй § 5, представители работодателей избираются теми местными организациями, которые охватывают наибольшее число связанных коллективным договором работодателей предприятия. При применении указанного положения местной организацией работодателей считается та, которая входит в центральную организацию работодателей как единая организация.

Часть вторая соответственно применяется к случаю, указанному в части третьей § 5, однако при определении в соответствии с частью второй числа работодателей учитывается концерн в целом.

§ 13. Представитель работодателей должен избираться из числа лиц, служащих на предприятии, или, в отношении материнского предприятия, из числа лиц, служащих в концерне.

Представителем работодателя без специального разрешения не может избираться лицо, состоящее в таком качестве в правлении другого предприятия. Указанное здесь не имеет силы, если предприятие допускает иное или если оба эти предприятия входят в один и тот же концерн.

§ 14. Срок полномочий представителя работодателей определяется тем временем, на которое он избран. Этот срок не может, однако, быть большим, чем четыре полных отчетных года, и должен устанавливаться таким образом, чтобы полномочия заканчивались ко времени окончания очередного собрания пайщиков, на котором были проведены выборы правления.

Если в связи с заявлением об исключении на основании § 18 или § 19 не установлено иное, представитель работодателя

приступает к исполнению своих обязанностей со времени своего избрания, но не позднее трех месяцев после поступления сообщения об этом¹ в правление предприятия в соответствии с § 10.

§ 15. Заместитель члена, представляющего работодателей, имеет право присутствовать на заседании правления и участвовать в нем, даже если на этом заседании присутствует этот член правления.

Указанное во втором предложении части первой § 9 главы 8 Закона об акционерных обществах 1975/1385 о члене правления соответственно применяется и к заместителю члена, представляющего работодателей.

§ 16. Представитель работодателя может присутствовать при обсуждении дел и участвовать в нем, за исключением дел, которые будут выноситься на решение правления и подготавливаются специально для этого назначенными членами правления.

Если организация работодателей не договорилась об ином, представитель, который имеется в виду в части первой, избирается организацией работодателей, охватывающей наибольшее число связанных коллективным договором лиц, работающих на предприятии или, в отношении материнского предприятия, в концерне.

§ 17. Представитель работодателей не может участвовать в обсуждении вопросов, касающихся:

- 1) переговоров с организацией работодателей;
- 2) расторжения коллективного договора или
- 3) мер борьбы.

§ 18. Если представительство служащих в правлении вызывает значительные затруднения в результате того, что:

1) состав правления находится в зависимости от политического соотношения сил или от отношений между различными акционерами или группами акционеров, проистекающего из устава общества, договора либо иных обстоятельств, или

2) устав общества содержит предписание о квалифицированном большинстве голосов для принятия правлением решения, допускаются исключения из положений настоящего Закона, когда затруднения не могут быть преодолены иным путем.

Часть первая соответственно применяется и к экономическому объединению. К отношениям, которые имеются в виду в пункте 1 части первой, приравниваются и отношения между различными заинтересованными группами в объединении.

Исключение может применяться при условии использования средств, которые иным путем удовлетворяют интересы работодателей, заключающиеся в подготовке к решению вопросов деятельности предприятия оказания влияния на нее.

§ 19. Положения § 18 могут соответственно применяться и тогда, когда указанные в нем затруднения возникают из-за того, что представительство в правлении служащих введено на предприятии, на котором государство назначило официального члена правления

в соответствии с Законом о представительстве общественности в правлении акционерного общества, экономического объединения и учреждения 1976/350.

§ 20. Вопрос о разрешении на основании части второй § 13 или об исключении на основании § 18 или § 19 подлежит проверке комитетом по вопросам представительства в правлениях.

Решение комитета обжалованию не подлежит.

§ 21. В делах о применении настоящего Закона в иных случаях при возникновении спора, касающегося отношений между предприятиями и служащими, действует Закон о судопроизводстве по трудовым спорам 1974/371.

§ 22. Помимо того, что имеет силу в остальных случаях, суд по трудовым конфликтам может в делах о применении настоящего Закона устанавливать обязательность проведения переговоров при закрытых дверях, если возникает опасение, что гласность может вызвать риск нанесения существенного ущерба стороне или иному лицу вследствие раскрытия экономических, производственных или аналогичных сведений, касающихся предприятия либо организации.

§ 23. Если на основании настоящего Закона избран член, представляющий работников, или заместитель такого члена, в заявлении о составе правления, подающемся в соответствии с положением § 15 главы 8 Закона об акционерных обществах 1975/1385 или с § 37 Закона об экономических объединениях 1951/308, должно быть указано об этом.

Настоящий Закон вступает в силу с 1 июля 1976 года, кроме положения, относящегося к части второй § 15, которое вступает в силу с 1 января 1977 года. Указанная в Законе ссылка на Закон об акционерных обществах 1975/1385 должна до окончания 1976 года относиться к Закону об акционерных обществах 1944/705.

Если решение о праве на представительство в правлении принято в соответствии с Законом о представительстве в правлениях лиц, служащих в акционерных обществах и экономических объединениях 1972/829, и не установлено исключение в соответствии с § 14 этого Закона, то в таком случае действует принятое решение. Представитель работников, который избран в соответствии с прежним Законом, может выполнять свои обязанности с этого времени и до проведения выборов в правление на собрании пайщиков, которое будет иметь место непосредственно после окончания трех полных отчетных лет, если организация не установит иного. В остальных случаях в отношении представительства в правлении имеет силу то, что установлено в новом Законе.

Если принято решение об исключении, которое имеется в виду в части второй, или о разрешении в соответствии с частью второй § 10 прежнего Закона, то в таком случае действует принятое решение.

Положения пункта 8 § 7 и первого предложения части четвертой § 20 Закона об экономических объединениях 1911/55, с. 1, а также пункта 6 § 5 и второго предложения части первой § 26 в

первом издании Закона об объединениях для совместной эксплуатации 1948/218 не относится к членам, представляющим работополучателей, и к заместителям этих членов. В остальных случаях положения этих Законов о члене правления и его заместителе могут соответственно применяться к члену, представляющему работополучателей, и к заместителю этого члена, если иное не вытекает из настоящего Закона. По вопросу о заявлении, поданном в соответствии с § 20 вышеупомянутого Закона об экономических объединениях или § 32 указанного Закона об объединениях для совместной эксплуатации, может соответственно применяться § 23.

Svensk forfattningssamling, 1976/351

Закон Китайской Народной Республики о совместных предприятиях с китайским и иностранным капиталом

(Принят 2-й сессией Всекитайского собрания народных представителей пятого созыва 1 июля 1979 г.)

Статья 1. В целях расширения международного экономического сотрудничества и технического обмена Китайская Народная Республика разрешает иностранным компаниям, предприятиям и прочим хозяйственным организациям или отдельным лицам (ниже сокращенно именуемые — зарубежные партнеры) в соответствии с принципом равноправия и взаимной выгоды и с разрешения правительства Китая организовывать в пределах Китайской Народной Республики совместные предприятия с китайскими компаниями, предприятиями или прочими хозяйственными организациями (ниже сокращенно именуемые — китайские партнеры).

Статья 2. Китайское правительство согласно закону охраняет капиталовложения иностранных партнеров в совместные предприятия, долю получаемой прибыли и прочие законные права и интересы иностранных партнеров в соответствии с утвержденными китайским правительством соглашениями, договорами, уставами.

Во всей своей деятельности совместные предприятия должны строго соблюдать установления законов, указов и соответствующих положений Китайской Народной Республики.

Статья 3. О подписанных партнерами по совместным предприятиям соглашениях, договорах, уставах надлежит сообщать Комитету по контролю за иностранными капиталовложениями Китайской Народной Республики; данный Комитет обязан в течение трех месяцев принять решение об утверждении совместного предприятия, после чего оно проходит регистрацию в Главном управлении промышленно-торговой администрации Китайской Народной Республики, получает разрешение на деятельность и начинает функционировать.

Статья 4. Формой совместного предприятия является компания с ограниченной ответственностью.

В зарегистрированном капитале совместного предприятия доля капиталовложений зарубежного партнера, как правило, не может быть ниже 25 процентов.

Партнеры по совместному предприятию получают прибыль, несут риск и убытки согласно доле в зарегистрированном капитале.

Если зарегистрированный капитал партнера передается, необходимо получить согласие всех партнеров по совместному предприятию.

Статья 5. Партнеры по совместному предприятию могут производить капиталовложения наличными деньгами, материальными средствами, правами промышленной собственности.

Техника и оборудование, выступающие в качестве капиталовложений зарубежного партнера, должны действительно быть передовыми, отвечающими потребностям нашей страны. Если умышленно поставляемые отсталые техника и оборудование ведут к убыткам, они подлежат возмещению.

Капиталовложения китайского партнера могут включать право пользования земельным участком, предоставленным на период деятельности совместного предприятия. Если право пользования земельным участком не выступает в качестве части капиталовложений китайского партнера, совместное предприятие должно платить китайскому правительству за пользование участком.

Упомянутые выше капиталовложения должны быть определены в договоре о совместном предприятии и его уставе, их стоимость (за исключением земельных участков) устанавливается партнерами путем консультаций.

Статья 6. Совместное предприятие образует совет директоров, численный состав которого устанавливается партнерами путем переговоров и фиксируется в договоре и уставе; партнеры назначают и заменяют своих представителей в совете. Обязанности председателя совета директоров возлагаются на представителя китайского партнера; обязанности одного либо двух заместителей председателя возлагаются на представителей зарубежного партнера. Совет директоров рассматривает важные вопросы, которые решаются партнерами путем консультаций в соответствии с принципом равноправия и взаимной выгоды.

Компетенция совета директоров устанавливается уставом совместного предприятия; она состоит в рассмотрении и решении всех важных вопросов совместного предприятия: планов развития предприятия и его хозяйственно-производственной деятельности, бюджета, распределения прибыли, планирования заработной платы работников, прекращения предприятия, назначения или приглашения главного управляющего, его заместителей, главного инженера, главного бухгалтера, а также определения их компетенции и оплаты труда.

Обязанности заместителей главного управляющего (заместителей директора предприятия) разделяются между представителями партнеров.

Вопросы найма и увольнения рабочих и служащих совместного предприятия согласно закону регламентируются соглашением, договором партнеров по совместному предприятию.

Статья 7. Из валовой прибыли, получаемой совместным предприятием, после уплаты им подоходного налога согласно установлениям налогового законодательства Китайской Народной Республики производятся удержания в определенный уставом совместного предприятия резервный фонд, фонд материального поощрения и

благосостояния рабочих и служащих; чистая прибыль распределяется в соответствии с долями партнеров в зарегистрированном капитале.

Совместные предприятия, обладающие передовым техническим уровнем, в течение первых двух-трех лет после начала деятельности могут ходатайствовать об уменьшении подоходного налога либо освобождении от него.

Иностранному партнеру в случае реинвестиции своей доли чистой прибыли в пределах Китая может ходатайствовать о возвращении уже внесенной части подоходного налога.

Статья 8. Совместное предприятие должно открыть счет в Банке Китая или в другом банке с согласия Банка Китая.

В валютных делах совместное предприятие должно действовать строго в соответствии с Положением Китайской Народной Республики о контроле за иностранной валютой¹.

Совместное предприятие в процессе хозяйственной деятельности может непосредственно обращаться в иностранные банки с целью изыскания денежных средств.

По всем вопросам страхования совместных предприятий надлежит обращаться в китайские страховые компании.

Статья 9. Производственно-хозяйственные планы совместных предприятий должны доводиться до сведения компетентных органов и осуществляться посредством хозяйственных договоров.

Необходимые совместному предприятию сырье, топливо, детали комплектного оборудования следует закупать прежде всего в Китае, но также можно закупать их непосредственно на международном рынке на валюту, изыскиваемую самим предприятием.

Поощряется сбыт продукции совместных предприятий за пределами Китая. Экспортная продукция может сбываться на международном рынке непосредственно предприятием либо соответствующими организациями по его поручению; также разрешается сбыт через внешнеторговые организации Китая. Продукция совместных предприятий может сбываться и на китайском рынке.

При необходимости совместные предприятия могут создавать филиалы за пределами Китая.

Статья 10. Чистая прибыль, полученная иностранным партнером после исполнения обязанностей, установленных законами, соглашением и договором, средства, полученные при истечении срока деятельности совместного предприятия либо при его досрочном прекращении, а также прочие средства могут быть переведены за границу в валюте, обусловленной договором о совместном предприятии, через Банк Китая согласно Положению о контроле за иностранной валютой.

Поощряются вклады иностранных партнеров в Банк Китая в иностранной конвертируемой валюте.

¹ См.: КНР. Конституция и законодательные акты. М., "Прогресс", 1984. — Прим. ред.

Статья 11. Доходы иностранных рабочих и служащих совместного предприятия в виде заработной платы и прочие законные доходы могут переводиться за границу через Банк Китая согласно Положению о контроле за иностранной валютой после внесения личного подоходного налога согласно налоговому законодательству Китайской Народной Республики.

Статья 12. Срок договора о совместном предприятии может устанавливаться по согласованию между партнерами с учетом отрасли деятельности и различных условий. По истечении срока договора о совместном предприятии он может быть продлен с согласия партнеров после получения разрешения Комитета по контролю за иностранными капиталовложениями Китайской Народной Республики. Ходатайство о продлении срока договора должно направляться за шесть месяцев до истечения срока действия договора.

Статья 13. В случае возникновения серьезных убытков, неисполнения обязательств, установленных договором, одной из сторон, возникновения непреодолимой силы до истечения срока договора о совместном предприятии с согласия партнеров и разрешения Комитета по контролю за иностранными капиталовложениями Китайской Народной Республики возможно досрочное прекращение договора с регистрацией в Главном управлении промышленно-торговой администрации. В случае возникновения убытков по причине нарушения договора экономическая ответственность возлагается на сторону, нарушившую договор.

Статья 14. В случае спора между партнерами, который совет директоров не может разрешить путем консультаций, спор регулируется китайскими арбитражными органами, а также другими арбитражными органами, о которых согласятся партнеры.

Статья 15. Настоящий Закон вступает в силу со дня опубликования. Право внесения изменений в настоящий Закон принадлежит Всекитайскому собранию народных представителей.

"Жэньминь жибао", 9 июля 1979 г.

*Положение Китайской Народной Республики о применении
Закона о совместных предприятиях с китайским и
иностраннным капиталом*

(Опубликовано Государственным Советом Китайской Народной Республики 20 сентября 1983 г.)

(Извлечения)

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Настоящее положение принято с целью благоприятствовать успешному претворению в жизнь Закона Китайской Народной Республики о совместных предприятиях с китайским и иностраннным капиталом (далее сокращенно именуемый — Закон о совместных предприятиях с китайским и иностраннным капиталом).

Статья 2. Совместные предприятия с китайским и иностраннным капиталом (далее сокращенно именуемые — совместные предприятия), созданные на территории Китая в соответствии с Законом о совместных предприятиях с китайским и иностраннным капиталом, являются китайскими юридическими лицами, находятся под юрисдикцией и защитой китайских законов.

Статья 3. Совместные предприятия, созданные на территории Китая, должны содействовать развитию китайской экономики и повышению научно-технического уровня в интересах социалистической модернизации. Основными отраслями, в которых разрешено создание совместных предприятий, являются:

- 1) энергетика, промышленность строительных материалов, химическая, металлургическая промышленность;
- 2) машиностроение, приборостроение, промышленность по производству оборудования для добычи нефти на морском дне;
- 3) электроника, производство электронно-вычислительных машин, промышленность средств связи;
- 4) легкая, текстильная, пищевая, фармацевтическая промышленность, промышленность медицинского оборудования, производство упаковочных материалов;
- 5) сельское хозяйство, животноводство, растениеводство;
- 6) туризм и сфера обслуживания.

Статья 4. При внесении предложений о создании совместных предприятий следует уделять внимание экономической эффективности и учитывать одно или несколько требований, перечисленных ниже:

1) применение передовой техники и научных методов управления, возможность увеличения ассортимента продукции, повышение качества и количества продукции, экономия энергии и материалов;

2) выгоды с точки зрения технической реконструкции предприятий, возможность сокращения инвестиций, повышение эффективности и увеличение доходов;

3) возможность расширения экспортного производства, увеличение валютных доходов;

4) возможность подготовки технического и управленческого персонала.

Статья 5. Предложения о создании совместных предприятий не утверждаются, если имеет место одно из следующих обстоятельств:

1) причинение ущерба суверенитету Китая;

2) нарушение китайских законов;

3) несоответствие требованию развития китайской национальной экономики;

4) загрязнение окружающей среды;

5) явная несправедливость условий подписанных соглашений, договоров, уставов; ущерб правам и интересам одной из сторон.

Статья 6. В случае отсутствия иных установлении компетентным правительственным ведомством, в чьем ведении находится китайский партнер по совместному предприятию, является ведомство, курирующее совместное предприятие (далее сокращенно именуемое — ведомство совместного предприятия). Если в совместном предприятии насчитывается два или более китайских партнеров, подведомственных не одному и тому же ведомству совместного предприятия или району, то соответствующим ведомствам и районам надлежит посредством консультаций определить одно ведомство совместного предприятия.

Ведомство совместного предприятия несет ответственность за руководство совместным предприятием, оказание ему помощи и контроль над ним.

Статья 7. Совместное предприятие имеет право осуществлять свою деятельность самостоятельно в пределах установлении китайского законодательства, а также соглашений и договоров о совместных предприятиях и их уставов. Все соответствующие ведомства должны оказывать ему помощь и поддержку.

Об аренде земли Закон Литовской Республики

от 23 декабря 1993 г. № 1-354 Вильнюс

Статья 1. Назначение Закона об аренде земли

Настоящим Законом устанавливается порядок сдачи в аренду земли физическим и юридическим лицам Литовской Республики и иностранных государств, совместным с иностранным капиталом предприятиям и предприятиям иностранного капитала, а также регулируются отношения между арендодателями и арендаторами земли.

Порядок сдачи в аренду земли дипломатическим и консульским учреждениям иностранных государств устанавливается Законом Литовской Республики "О порядке и условиях продажи и сдачи в аренду земельных участков дипломатическим и консульским учреждениям иностранных государств".

Находящиеся на арендуемых земельных участках строения, постройки, другие сооружения арендуются в установленном законами порядке, а условия их использования предусматриваются договором аренды земли.

С лицами, использующими земли сельскохозяйственного назначения, предоставленные под личные хозяйства и служебные земельные наделы, договоры аренды государственной земли не заключаются до подготовки комплексных проектов землеустройства земельной реформы.

Статья 2. Понятие договора аренды земли

На основании договора аренды земли арендодатель обязуется разрешать арендатору временно пользоваться землей, а арендатор — использовать эту землю на предусмотренных договором и установленных законом условиях и уплачивать арендную плату за землю.

Статья 3. Форма договора аренды земли

Договор аренды земли заключается в письменном виде и регистрируется в ведущем государственном земельном кадастре учреждения в порядке, установленном законами и правительством Литовской Республики.

При несоблюдении этих правил договор аренды земли не имеет силы.

К договору аренды земли должен прилагаться чертеж арендуемого земельного участка, порядок подготовки которого устанавливается Министерством сельского хозяйства.

В случае сдачи в аренду земли физическим и юридическим лицам иностранных государств по их желанию договор аренды земли может составляться на двух языках: на литовском и одном из иностранных языков. При возникновении спора относительно текста договора он разрешается на основании литовского текста.

Статья 4. Содержание договора аренды земли

В договоре аренды земли должны быть указаны:

- 1) арендодатель земли;
- 2) арендатор земли;
- 3) объект аренды земли и данные земельного кадастра, характеризующие арендуемый земельный участок;
- 4) срок аренды земли;
- 5) основное целевое назначение землепользования;
- 6) условия осуществления строительства на арендуемом участке;
- 7) условия пользования землей;
- 8) ограничения землепользования;
- 9) сервитуты;
- 10) арендная плата за землю и порядок ее внесения;
- 11) другие обязательства арендодателя и арендатора, связанные с использованием и возвратом арендуемого земельного участка;
- 12) ответственность за нарушения договора аренды земли.

В случае аренды земельных участков сельскохозяйственного назначения на срок свыше 3 лет в договоре аренды земли указываются также характеризующие качество сельскохозяйственных угодий данные в соответствии с утвержденными Министерством сельского хозяйства показателями.

Данные, указанные в пунктах 1, 3, 5, 7, 8 и 9 настоящей статьи, включаются в договор на основании данных государственного земельного регистра. При заключении договора аренды частной земли эти данные могут быть включены в него согласно представленной владельцем земли выписке из государственного земельного регистра.

В договоре аренды земли должны быть оговорены условия уступки находящихся на арендуемой земле строений, сооружений, посадок и посевов, принадлежащих бывшему землепользователю или земельному собственнику на праве собственности, или компенсации за них, а также срок начала использования арендованной земли.

Если арендуемые земли сельскохозяйственного назначения заняты посевами, травостоем культурных растений, плодоносящими плодовыми деревьями и плодовыми кустарниками, арендатор земли может приступить к их использованию только после уборки урожая соответствующего года бывшим земельным собственником, если договором аренды земли не предусмотрено иное.

Если на арендуемых землях находятся строения или инженерные сооружения и коммуникации, принадлежащие государству или третьим лицам, а также охраняемые объекты культурного на

следея и охраняемые объекты природы, не связанные с деятельностью арендатора, в договоре аренды с учетом этого должны быть оговорены: права и обязанности арендатора, а также ограничения его деятельности.

Статья 5. Арендодатель земли

Арендодателем земли являются владелец или совладелец частной земли, городское (районное) управление или иная осуществляющая функции владельца государственной земли государственная институция, назначенный в установленном законом порядке управляющий государственной землей и (в случае субаренды земли) пользователь государственной земли.

В ходе земельной реформы до утверждения проектов землеустройства земельной реформы соответствующей территории сдача в аренду государственной земли в сельской местности, за исключением земли, предоставляемой решением апилинковых Советов в пользование для личного хозяйства населения, земли, отводимой под служебные земельные наделы, и земли, предоставляемой в пользование решением районного управления или правительства Литовской Республики, осуществляется апилинковыми службами аграрной реформы.

Земельный участок (или его часть), принадлежащий нескольким лицам на праве совместной собственности, может быть сдан в аренду только с согласия всех совладельцев. Договор аренды земли в таких случаях подписывается всеми совладельцами или одним из них при наличии у него удостоверенного в нотариальном порядке согласия других совладельцев. Споры между совладельцами относительно сдачи в аренду земли разрешаются судом. Если совладельцем является государство, его представляет назначенное местным самоуправлением должностное лицо.

Если арендодателем земельного участка является городское, районное управление, договор аренды земли по поручению этого управления подписывается руководителем городской, районной службы землеустройства.

Статья 6. Сдача в аренду государственной земли на аукционе

Государственная земля может быть сдана в аренду на аукционе в порядке, установленном правительством Литовской Республики.

Земля сдается в аренду на аукционе, если она не застроена принадлежащими будущему арендатору постройками или не застроена принадлежащими другим лицам постройками, не арендуемыми одновременно с этой землей, и если не предусматривается эту землю отнести в соответствии с документами территориального планирования к формируемому землепользованию будущего арендатора.

Статья 7. Арендатор земли

Арендатором земли может быть достигший возраста 18 лет гражданин Литовской Республики или иностранец, имеющий раз-

решение на постоянное жительство в Литовской Республике, зарегистрированное в установленном порядке предприятие, учреждение, организация Литовской Республики, совместное с иностранным капиталом предприятие либо предприятие иностранного капитала, имеющее разрешение на иностранную инвестицию в Литовской Республике.

Земли сельскохозяйственного назначения можно сдавать в аренду гражданам для учреждения или расширения хозяйства земельного собственника, сельскохозяйственным предприятиям, другим предприятиям для производства сельскохозяйственной продукции, иным лицам для осуществления сельскохозяйственной деятельности.

Лицам, учреждающим новое хозяйство земельного собственника, земля сдается в аренду только после признания в установленном Министерством сельского хозяйства порядке их подготовленности к ведению хозяйства.

Арендатор земли обязан соблюдать требования землепользования в хозяйственной и иной деятельности, установленные законами на основании документов территориального планирования, с учетом интересов охраны природы и общества, а также интересов общества, собственников и пользователей смежных земельных участков.

Статья 8. Объект аренды земли

Объектом аренды земли является земельный участок, зарегистрированный в государственном земельном регистре, или часть такого земельного участка, сформированная в соответствии с проектом землеустройства либо другим документом территориального планирования.

Статья 9. Срок договора аренды земли

Срок аренды земли устанавливается на основании соглашения между арендодателем и арендатором, однако на срок не более 99 лет.

Лица, возвратившие земли сельскохозяйственного назначения, при заключении предварительного соглашения о сдаче земли в аренду сельскохозяйственным предприятиям на условиях, установленных Законом "О порядке и условиях восстановления прав собственности граждан на сохранившееся недвижимое имущество", могут сдавать землю в аренду:

- 1) до прекращения деятельности этих сельскохозяйственных предприятий в случае отнесения арендуемой земли к выкупаемой государством земле;
- 2) на срок не менее 3 лет и не более 99 лет.

Если согласно документам территориального планирования предусматривается использование земельного участка для общественных нужд (строительства, эксплуатации месторождений полезных ископаемых и др.), такой земельный участок сдается в аренду только до наступления срока его изъятия для использования по указанному назначению.

Статья 10. Изменение основного целевого назначения землепользования арендуемой земли

Основное целевое назначение использования арендуемой земли может быть изменено только в установленном правительством Литовской Республики порядке по желанию владельца земли или с его согласия. При самовольном изменении основного целевого назначения использования арендуемой земли договор аренды земли может быть расторгнут, а арендатор обязан земельный участок привести в состояние, пригодное для использования его по прежнему основному целевому назначению, либо уплатить средства для приведения в порядок этого земельного участка.

Статья 11. Арендная плата за землю

Арендованная государственная земля налогооблагается в порядке, установленном законами и правительством Литовской Республики.

Размер арендной платы за частную землю устанавливается соглашением между арендодателем и арендатором.

Сельскохозяйственное предприятие не вправе отказаться от аренды возвращаемой в частную собственность земли, отнесенной в соответствии с Законом "О порядке и условиях восстановления прав собственности граждан на сохранившееся недвижимое имущество" к выкупаемой государством земле для нужд этого сельскохозяйственного предприятия, если размер предложенной будущим арендодателем земли арендной платы за землю не превышает размер установленной для этой земли арендной платы за государственную землю или арендной платы за землю, включенной в заключенный с бывшим арендодателем этой земли договор аренды государственной земли, с добавлением необходимого для уплаты земельным собственником государственного земельного налога. Арендатор земли, улучшивший сельскохозяйственные угодья или иным способом повысивший стоимость арендуемой земли, вправе требовать увеличения арендной платы за землю, если договором аренды земли не предусмотрено иное.

Арендатору земли, улучшившему за свой счет сельскохозяйственные угодья или иным способом повысившему стоимость арендуемой земли, размер арендной платы за землю может быть увеличен не ранее чем по истечении 5 лет после проведения работ по улучшению этой земли или повышению ее стоимости, если в договоре аренды земли не предусмотрено иное.

Арендатор вправе требовать соответствующего уменьшения размера арендной платы за землю, если вследствие обстоятельств, за которые он не несет ответственность, в период действия договора прежние условия землепользования ухудшились или были дополнительно ограничены.

Условия арендной платы за землю для иностранных инвесторов регламентируются Законом об иностранных инвестициях в Литовской Республике.

Статья 12. Обязанность арендодателя по осуществлению ремонта мелиоративных сооружений, дорог, мостов и других инженерных сооружений

Арендодатель земли обязан за свой счет осуществлять ремонт принадлежащих ему мелиоративных сооружений, дорог, мостов, других инженерных сооружений, оказывающих воздействие на землепользование арендуемой земли, если иное не предусмотрено законами или договором аренды земли.

В случае неисполнения арендодателем этих обязанностей арендатор имеет право осуществить ремонт, предусмотренный договором аренды земли, и взыскать с арендодателя цену ремонта или включить эту цену в счет арендной платы либо расторгнуть договор аренды земли и взыскать причиненные вследствие неисполнения его убытки.

Статья 13. Обязанности арендатора по сохранению почвы и ее качества, надлежащему содержанию мелиоративных сооружений, дорог, мостов, других инженерных сооружений и зеленых насаждений

Арендатор на арендованном земельном участке не может осуществлять действия, приводящие к уничтожению или загрязнению плодородного слоя почвы, он обязан пользоваться землей без ухудшения качества сельскохозяйственных угодий, надлежащим образом использовать, присматривать и за свой счет выполнять мелкие работы по надзору за принадлежащими арендодателю мелиоративными сооружениями, дорогами, мостами, другими инженерными сооружениями, охранять защитные и другие зеленые насаждения, если договором аренды не предусмотрено иное. В случае неисполнения арендатором этих обязанностей арендодатель вправе взыскать с арендатора средства для выполнения указанных работ и возмещения убытков, причиненных вследствие неисполнения указанных в настоящей статье обязанностей, а также расторгнуть договор аренды земли.

Статья 14. Обязанность арендатора по уплате арендной платы за землю

Арендатор земли обязан уплачивать арендную плату за землю в указанный договором срок.

Порядок уплаты арендной платы за государственную землю устанавливается правительством Литовской Республики.

В случае аренды частной земли арендатор может взять на себя обязательства вместо арендной платы за землю уплачивать за арендодателя земли земельный налог или выполнять иные денежные обязательства арендодателя перед государством.

Статья 15. Права арендатора земли

Арендатор земли приобретает право, если договором аренды не предусмотрено иное:

- 1) использовать земельный участок для осуществления разрешаемой законами деятельности по основному целевому назначению землепользования;
- 2) использовать имеющиеся на земельном участке сельскохозяйственные угодья для производства сельскохозяйственной продукции, распоряжаться этой продукцией и полученными за счет земли доходами;
- 3) по согласованию в установленном порядке и с согласия арендодателя земли осуществлять строительство необходимых для своей деятельности строений, построек и сооружений, прокладывание дорог, оборудование водоемов;
- 4) использовать для нужд своего хозяйства (не для продажи) имеющиеся на земельном участке подземные и поверхностные воды, полезные ископаемые (за исключением янтаря, нефти, газа и кварцевого песка), другие полезные свойства недр земли на этом участке с соблюдением требований законов и других нормативных документов.

Использование, продажа и аренда других природных богатств, имеющих на земельном участке, регламентируются соответствующими законами и нормативными документами.

Статья 16. Субаренда земли

Арендатор земли, взяв в аренду землю сельскохозяйственного назначения на срок более 3 лет, может эту землю переарендовать третьему лицу только по получении согласия на это арендодателя земли и на срок не более 3 лет.

Субарендаторами могут быть указанные в статье 7 настоящего Закона физические и юридические лица.

Земли сельскохозяйственного назначения переарендовать для иного назначения не разрешается.

Договор субаренды земли заключается с соблюдением требований, установленных в отношении договора аренды земли.

Субарендатор уплачивает субарендную плату арендатору земли в установленном договором порядке. В случае субаренды государственной земли размер субарендной платы не может превышать установленный для арендатора размер арендной платы за государственную землю.

По истечении срока договора субаренды субарендатор не вправе требовать возобновления договора субаренды.

Статья 17. Компенсация средств арендатора, использованных для улучшения земель сельскохозяйственного назначения

Компенсация средств арендатора, использованных для улучшения земель сельскохозяйственного назначения, может произво-

даться только в случае достижения до начала работ по улучшению земель соглашения между двумя сторонами относительно характера, объемов этих работ и размера расходов на них.

Статья 18. Право арендатора на получение компенсации за возведенные строения, постройки и вооружения

По истечении: срока аренды земли или досрочного расторжения договора арен.о.ы земли владелец земли обязан компенсировать арендатору за возведенные строения, постройки и сооружения либо пользоваться ими на праве сервитута, если это было предусмотрено договором аренды земли или дополнительным письменным соглашением.

Споры относительно размера компенсации разрешаются судом.

Статья 19. Действие договора аренды земли в случае смерти арендатора

В случае смерти арендатора земли связанные с договором аренды права и обязанности переходят с согласия арендодателя к наследникам арендатора, обязанным в установленном правительством Литовской Республики порядке представить данные для уточнения записей в государственном земельном регистре. Перенять право на аренду земли сельскохозяйственного назначения может только наследник умершего арендатора земли, отвечающий требованиям части второй статьи 7 настоящего Закона.

Статья 20. Действие договора аренды земли в случае изменения арендодателя земли

В случае смерти владельца земли или перехода права собственности на землю» к другому земельному собственнику при уступке земли или банкротстве либо изменении арендодателя государственной земли договор аренды земли остается в силе для нового владельца земли или относительно государственной земли — для арендодателя землей. Он может быть расторгнут только в случаях и на условиях, указанных в статье 22 настоящего Закона.

Статья 21. За-прет на сдачу в аренду о-г данной под залог земли

При неисполнении в установленный договором срок владельцем отданной под залог земли долгового обязательства и получении от учреждения, которому была отдана под залог земля, предупреждения о продаже с торгов отданной под залог земли в случае невозвращения имс в течение двух месяцев долга эта земля не может быть сдана в аренду. Заключенные в нарушение этого запрета договоры аренды земли могут быть в судебном порядке признаны недействительным: и.

Статья 22. Прекращение действия договора аренды земли

Действие договора аренды земли прекращается в случае:

- 1) истечения срока аренды, если договор аренды не был продлен в течение одного месяца после истечения срока;
- 2) смерти арендатора земли, если наследниками не перенимаются связанные с договором аренды права и обязанности или наследников не имеется либо наследники арендатора земли сельскохозяйственного назначения не отвечают требованиям статьи 7 настоящего Закона;
- 3) ликвидации предприятия, учреждения, организации, являющихся арендаторами земли;
- 4) продажи, дарения или иной уступки арендуемой земли арендатору;
- 5) расторжение договора аренды земли в предусмотренных статьями 23, 24 и 25 случаях.

Договор аренды земли сельскохозяйственного назначения может быть расторгнут только после уборки арендатором урожая текущего года.

Статья 23. Расторжение договора аренды земли**при изъятии земли для общественных нужд**

В случае изъятия арендованной земли для общественных нужд договор аренды земли расторгается, а также устанавливается возмещение ущерба арендодателю и арендатору в предусмотренном законами порядке.

Статья 24. Досрочное расторжение договора аренды земли по требованию арендодателя земли

Договор аренды земли по требованию арендодателя может быть расторгнут досрочно в случае, если арендатором земли:

- 1) при аренде частной земли в течение более 3 месяцев, а государственной земли — в течение более 6 месяцев после истечения установленного в договоре аренды земли срока не была внесена арендная плата за землю или не были выполнены иные указанные в части третьей статьи 14 настоящего Закона обязательства;
- 2) самовольно было изменено основное целевое назначение землепользования;
- 3) не исполнены указанные в статье 13 настоящего Закона обязанности.

Договор аренды земли с физическими и юридическими лицами иностранных государств расторгается при аннулировании разрешения на иностранную инвестицию.

При расторжении договора аренды земли арендодатель вправе взыскать с арендатора причиненные ему убытки.

Договор аренды земли может быть расторгнут также досрочно по требованию арендодателя земли в случае наследования земли сельскохозяйственного назначения земельным собственником или лицом, признанным в установленном порядке подготовленным к ведению хозяйства, и изъявления ими пожелания самолично вести

хозяйство на арендованной земле. В этом случае, если до истечения срока договора осталось более одного года, арендодатель земли должен выплатить арендатору компенсацию в размере, соответствующем среднему чистому доходу за 2 года, получаемому с арендуемого земельного участка.

Статья 25. Досрочное расторжение договора аренды земли по требованию арендатора

Договор аренды земли по требованию арендатора может быть расторгнут досрочно в случае сообщения об этом арендатором земли сельскохозяйственного назначения арендодателю земли не позднее чем за 6 месяцев, а земли иного назначения — за 3 месяца.

Договор аренды земли по требованию арендатора земли может быть расторгнут досрочно при неисполнении арендодателем земли указанных в статье 12 настоящего Закона обязанностей.

Статья 26. Преимущественное право арендатора земли на продление договора аренды земли

Если по истечении срок договора аренды наряду с бывшим арендатором на тех же условиях на аренду земли претендуют и другие лица, преимущественным правом обладает бывший арендатор этой земли, надлежащим образом выполнявший взятые на себя в соответствии с договором аренды обязательства.

Споры относительно продления договора аренды земли разрешаются судом.

Статья 27. Рассмотрение земельных споров между арендодателями и арендаторами земли

Рассмотрение земельных споров между арендодателями и арендаторами земли, а также споры относительно содержания договора аренды, соблюдения условий договора и ответственности рассматриваются в порядке, установленном Законом Литовской Республики о земле.

Земельные споры, возникшие вследствие гражданско-правовых отношений, по соглашению сторон могут быть переданы для разрешения в третейский суд. Положение о третейском суде утверждается правительством Литовской Республики.

Статья 28. Контроль за соблюдением договоров аренды государственной земли

Контроль за соблюдением договоров аренды государственной земли осуществляется городскими, районными самоуправлениями и государственными службами землеустройства.

Оглашаю настоящий Закон, принятый Сеймом Литовской Республики.

Президент республики Альгирдас Бразаускас

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств О рекомендательном законодательном акте "Об основных принципах сотрудничества государств — участников СНГ в сфере науки и научно-технической деятельности"

Признавая необходимость сохранения общего научного пространства государств — участников Содружества Независимых Государств, Межпарламентская Ассамблея постановляет:

1. Принять рекомендательный законодательный акт "Об основных принципах сотрудничества государств — участников СНГ в сфере науки и научно-технической деятельности" (прилагается).

2. Направить парламентам государств — участников Межпарламентской Ассамблеи указанный акт для использования его при разработке национального законодательства.

Рекомендательный законодательный акт

Об основных принципах сотрудничества государств — участников СНГ в сфере науки и научно-технической деятельности

Раздел I. Общие положения

Настоящий рекомендательный законодательный акт формулирует значение, основные задачи, содержание, правовые основы и механизм сотрудничества государств — участников СНГ в сфере науки и научно-технической деятельности.

Предлагаемые рекомендации исходят из следующих определений.

Наука — интеллектуальная деятельность, содержанием которой является познание неизвестных ранее человечеству свойств и закономерностей природы и общества. Она включает в себя как деятельность, направленную на получение новых знаний, так и ее результат — совокупность знаний, составляющих основу научной картины мира и отражающих законы его развития.

Научная (научно-исследовательская) деятельность — деятельность, направленная на получение и применение новых знаний. Она включает:

а) фундаментальные научные исследования, т. е. экспериментальные или теоретические исследования, направленные на полу-

чение новых знаний об основных закономерностях природы и общества;

б) прикладные научные исследования — исследования, направленные преимущественно на достижение практических целей и решение конкретных задач.

Научно-техническая деятельность — деятельность, направленная на получение, применение новых знаний для решения технологических, инженерных, экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем, для обеспечения функционирования науки, техники и производства как единой системы.

Инновационная деятельность — деятельность, направленная на внедрение новых идей, научных знаний, технологий, видов продукции и т. д. в области производства, управления, труда на предприятии, в отрасли.

Научно-техническая политика — составная часть государственной социально-экономической политики; выражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, направления, формы деятельности органов государственной власти в сфере науки и техники, реализации научных и научно-технических достижений.

Раздел II. Цели, принципы и направления сотрудничества

Статья 1. Сотрудничество в области науки и научно-технической деятельности осуществляется на государственной и негосударственной основах и ориентируется на следующие принципы:

- совпадение долговременных интересов и целей, связанных с необходимостью объединения усилий в деятельности государств — участников СНГ;
- взаимное уважение сторонами государственных интересов, особенностей и традиций каждого из участников;
- признание международных правовых норм;
- равноправное участие в совместном решении проблем, представляющих интерес для сотрудничающих государств и организаций;
- обеспечение взаимной выгоды от сотрудничества по государственной и негосударственной линиям;
- взаимная ответственность сторон;
- учет особенностей современного этапа социально-экономического развития государств — участников СНГ.

Статья 2. По государственной линии сотрудничество организуется и осуществляется органами государственной власти, государственными учреждениями и организациями за счет государственных бюджетных средств.

Статья 3. По негосударственной линии сотрудничество организуется и осуществляется неправительственными (в том числе общественными) организациями и объединениями, творческими союзами, фондами, юридическими лицами с государственной и не

государственной формой собственности, а также частными *лицами* за счет внебюджетных средств.

Статья 4. Международное сотрудничество может осуществляться также на смешанной (государственной и негосударственной) основе.

Статья 5. Государства — участники СНГ осуществляют сотрудничество в сфере науки и научно-технической деятельности, исходя из более общих задач их интеграции в политической, экономической, гуманитарной, культурной и других областях социальной жизни, в частности, в целях:

- формирования условий стабильного социально-экономического развития каждого государства и в целом СНГ;
- поэтапного формирования общего экономического пространства;
- обеспечения единого образовательного пространства, а также культурного сотрудничества;
- совместного решения экологических проблем и проблем, вызванных стихийными бедствиями и катастрофами.

Раздел III. Формы и методы сотрудничества

Статья 6. Основными формами международного сотрудничества государств — участников СНГ в науке и научно-технической деятельности являются:

- международные научные и научно-практические форумы (конференции, симпозиумы, совещания);
- международная двусторонняя и многосторонняя кооперация в научной и научно-технической деятельности, в подготовке и повышении квалификации научных кадров;
- создание на государственной и негосударственной основах международных фондов, ассоциаций, творческих союзов, информационных и научных центров, лабораторий, исследовательских институтов, научно-производственных объединений и т. д.;
- выполнение научных исследований и научно-технических разработок по заказу сотрудничающего государства или организации, находящейся на его территории;
- обмен на коммерческой и некоммерческой основах научно-технической информацией, результатами исследований и разработок, новыми прогрессивными технологиями;
- обмен специалистами по государственной и негосударственной линиям;
- проведение льготной налоговой политики при осуществлении инновационной деятельности;
- проведение льготной таможенной политики в отношении товаров, сырья, материалов, финансовых ресурсов, перемещаемых через границы государств — участников СНГ при осуществлении инновационной деятельности;

— кооперация в области подготовки научных кадров высокой квалификации (кандидатов и докторов наук), исходя из имеющихся условий в научно-исследовательских институтах и вузах СНГ.

Статья 7. Основными методами международного сотрудничества в сфере науки и научно-технической деятельности являются:

- заключение международных договоров, договоров и соглашений между государственными и негосударственными организациями разных стран;
- координация научной и научно-технической деятельности;
- реализация совместных научных и научно-технических программ и планов, разрабатываемых органами государственной власти, государственными и негосударственными организациями и предприятиями;
- использование современной системы лицензионных соглашений и лицензионных платежей;
- развитие международного лизинга и лизинговых отношений;
- совместное финансирование государственных и международных программ и проектов, работ по подготовке и повышению квалификации научных кадров, в том числе из совместных фондов, а также на компенсационных началах и на основе частных инициатив;
- разработка модельных законодательных актов как правовой базы международного сотрудничества;
- обобщение и внедрение передового мирового опыта организации научно-технического сотрудничества.

Статья 8. Государства — участники СНГ координируют свою научно-техническую политику:

- в области инвестиций, включая политику привлечения иностранных инвестиций и кредитов;
- в области цен на продукцию научно-исследовательской и научно-технической деятельности, используя договорные и мировые цены и обязуясь не прибегать к ценовой дискриминации.

Статья 9. Координация научных исследований и научно-технических работ, выполняемых по государственным планам и программам, координация действий, направляемых на укрепление материально-технической базы науки и научно-технической деятельности, защиту интеллектуальной собственности, международное программирование научно-исследовательской и научно-технической деятельности, осуществляются в строгом соответствии с принципами добровольности, уважения государственного суверенитета и равенства прав.

Раздел IV. Правовые основы и механизм реализации сотрудничества

Статья 10. Сотрудничество в сфере науки и научно-технической деятельности регулируется государственными законодательствами, международными договорами, данным рекомендательным

законодательным актом. В случаях, когда международными договорами устанавливаются иные условия и правила сотрудничества, чем предусматриваемые государственными законодательствами, применяются условия и правила, зафиксированные в договорах.

Статья 11. Государственными законодательствами и международными договорами, исходя из соображений государственной и международной безопасности, защиты внутреннего рынка и субъектов научной и научно-технической деятельности, могут устанавливаться ограничения на обмен достижениями научной и научно-технической деятельности и соответствующей информацией.

Статья 12. Безопасность и эффективность использования научно-технического потенциала сотрудничающих государств обеспечивается на основе их законов об интеллектуальной собственности.

Статья 13. Эффективное использование международных лицензионных соглашений и платежей в сфере науки и научно-технической деятельности обеспечивается только при условии комплексной оценки экономической целесообразности таких соглашений и платежей, с учетом мировой практики среднегодовых платежей и стоимости лицензий.

Статья 14. В соответствии с необходимостью правового обеспечения развития международного научного и научно-технического сотрудничества государства — участники СНГ проводят работу по согласованию действующих государственных законодательств и новых государственных правовых актов в области науки и научно-технической деятельности, охраны интеллектуальной собственности и организации патентного дела с учетом норм международного права и мирового опыта, руководствуясь данным рекомендательным законодательным актом.

Европейская Хартия о местном самоуправлении¹

Преамбула

Государства — члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию,
Считая, что целью Совета Европы является достижение более прочного единства между его членами во имя торжества и защиты составляющих общее достояние идеалов и принципов;

Считая, что заключение соглашений в области управления является одним из средств, служащих достижению этой цели;

Считая, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя;

Считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств — членов Совета Европы демократическим принципам;

Исходя из убеждения, что это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне;

Исходя из убеждения, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление;

Сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти;

Утверждая, что это предполагает существование местных органов самоуправления, которые наделены уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимых для этого средств,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и в объеме, как это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

Часть I

Статья 2. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления

Принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны.

¹ Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISB № 92—871—0804—8. Май. 1990.

Статья 3. Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, там, где это допускается по закону.

Статья 4. Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий.

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти.

3. Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий центральными или региональными органами местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям.

6. В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Статья 5. Защита территориальных разграничений органов местного самоуправления

При любом изменении местных территориальных разграничений необходимо предварительно консультироваться с соответствующими

ющими органами местного самоуправления, возможно, там, где это позволяет закон, путем проведения референдума.

Статья 6. Соответствие административных структур и средств задачам органов местного самоуправления

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы возможно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты и продвижения по службе.

Статья 7. Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий.

2. Статус местных выборных лиц должен позволять получать соответствующую денежную компенсацию расходов, понесенных в связи с осуществлением ими своих полномочий, а также, в случае необходимости, компенсацию за упущенную выгоду или заработок и соответствующее социальное страхование.

3. Функции и деятельность, несовместимые с мандатом местного выборного лица, могут быть установлены только законом или основополагающими правовыми принципами.

Статья 8. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления

1. Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль вышестоящих органов власти за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий.

3. Административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значи

мости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

Статья 9. Источники финансирования органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям.

3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов.

5. Защита более слабых в плане финансов органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по мере возможности, не должны предназначаться на финансирование определенных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

8. Для финансирования расходов по капиталовложениям местные органы самоуправления должны, соблюдая законодательство, иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Статья 10. Право местных органов самоуправления на объединение

1. Местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право местных органов самоуправления вступать в объединение для защиты

14 Ю. Л. Тихомиров

и продвижения общих интересов и в международное объединение органов местного самоуправления.

3. Местным органам самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом, сотрудничать с подобными органами других государств.

Статья 11. Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

Часть II Особые положения

Статья 12. Обязательства

1. Каждая Сторона обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов части I Хартии, в числе которых по меньшей мере десять должны быть выбраны из следующих пунктов:

- статья 2
- статья 3, пункты 1 и 2
- статья 4, пункты 1, 2 и 4
- статья 5
- статья 7, пункт 1
- статья 8, пункт 2
- статья 9, пункты 1, 2 и 3
- статья 10, пункт 1
- статья 11.

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении Хартии каждое договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, избранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. В дальнейшем любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороны и вступают в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13. Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на террито

рии Стороны категории органов местного самоуправления. Однако в момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать те категории органов местного или регионального самоуправления, которыми ограничивается применение настоящей Хартии, или категории, которые она намерена исключить из сферы ее применения. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории местных и региональных органов власти.

Статья 14. Предоставление информации

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, предпринятых ею для того, чтобы соответствовать положениям настоящей Хартии.

Часть III Статья 15. Подписание, ратификация, вступление в силу

1. Настоящая Хартия открыта для подписания государствами — членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты либо документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступит в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты заявления четырьмя государствами — членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого государства — члена Совета Европы, выразившего согласие присоединиться к Хартии впоследствии, Хартия вступит в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии или одобрении Хартии.

Статья 16. Территориальная оговорка

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии каждое государство может указать территорию или территории, к которым будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может в дальнейшем в любой момент декларацией, направленной Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в декларации. В отношении этой территории Хартия вступает в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17. Денонсация

1. Ни одна из Сторон не может денонсировать настоящую Хартию до истечения пятилетнего срока со дня ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт части I Хартии при том условии, что количество и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая Сторона, которая после денонсации одного из пунктов не соответствует более требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

Статья 18. Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства — члены Совета о:

- a) любом подписании;
- b) сдаче на хранение любой ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении;
- c) любой дате вступления настоящей Хартии в силу, в соответствии со статьей 15;
- d) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- e) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- f) любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящимся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, будучи должным образом на то уполномочены, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на французском и на английском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в одном экземпляре, который будет сдан на хранение в архив Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы препровождает должным образом заверенную копию каждому из государств — членов Совета Европы.

Законодательная программа Европейской комиссии на 1994 год

Вступление

Основные цели этой программы — реализация договора о Европейском союзе и обеспечение эффективного действия механизмов общего рынка. Эта программа является продолжением программы 1993 года. В ней представлена ясная первичная информация о приоритетном законодательстве, излагаются цели и дается представление о необходимейших средствах действия на предусмотренных договором о Европейском союзе (ЕС) основных участках деятельности. Программа знакомит с новым порядком принятия совместных решений. Все предложения должны обсуждаться в соответствии с принципом системы филиалов.

Цели программы

Реализация экономического и монетарного союза (economic and monetary union-EMU) и ускорение развития.

В статье 103 договора о Европейском союзе отмечается, что программа экономической политики является объектом общих интересов. Европейскому совету предоставляются полномочия в подготовке общих основ экономической политики, а Совету по экономике и финансам предоставлено право утверждать их большинством голосов.

Второй этап европейского экономического и монетарного союза закрепят начавший действовать с 1 января 1994 г. Европейский монетарный институт и вступающий в силу закон об общественных финансах. Будут обсуждены меры по реализации Европейской комиссией так называемого "белого закона" об экономическом развитии, конкуренции и занятости населения. Общую политику усилит создание фонда взаимного единства (the cohesion fund).

Должны быть достигнуты договоренности о межгосударственных проектах развития транспортных, энергетических и телекоммуникационных систем, о наблюдении за ростом экономики и торговли между государствами внутри ЕС. Должна быть принята четвертая структурная программа научных исследований и развития науки. Должна применяться статья 130, чтобы помочь промышленности государств ЕС приспособиться к структурным изменениям на рынке с открытой конкуренцией, способствующая сотрудничеству предпринимательских компаний и помогающая сбалансировать выход на экспортный рынок.

Закон предусматривает программы по улучшению условий жизни, защите интересов потребителей, охране здоровья членов общества, улучшению системы просвещения, по сотрудничеству в

системе аудиовизуальных средств массовой информации, по сохранению культурного наследия.

Наивысший приоритет Европейской комиссии — следить, чтобы Европейский союз служил своим гражданам. Первое право, предоставляемое европейским гражданством, предусмотренное в договоре о новом союзе, — это право свободного передвижения и проживания на территории государств Европейского союза.

В разделе VI договора о ЕС предусмотрена политика по вопросам иммиграции и предоставления политического убежища, выезда за пределы ЕС, а также сотрудничества в борьбе с наркотиками и в укреплении правопорядка.

Социальная модель

Недавно Европейская комиссия представила так называемый "зеленый документ" (green paper) о социальной политике будущего с целью развернуть дискуссии, которые помогли бы сформулировать к середине 1994 года конкретные предложения. В социальном протоколе Европейского союза разъясняются средства, позволяющие увеличивать занятость населения, улучшать условия жизни и труда, усиливать социальную защищенность, способствующие раскрытию человеческого потенциала.

Интересы внешней политики

Создание принципов внешней политики и безопасности Европейского союза усилит роль ЕС на международной арене. В разделе V нового договора о ЕС предусмотрено не только добиваться европейского политического сотрудничества путем укрепления партнерства государств ЕС через союзные институты. В этом же разделе намечена и оборонная политика, конечная цель которой — подготовка совместной оборонительной системы.

Европейская комиссия должна обеспечить, чтобы отношения с другими государствами, а также политика экономического и хозяйственного развития стран — членов ЕС были согласованными и дополняли совместную политику внешних сношений и национальной безопасности.

Основной вопрос, по которому потребуются определить позиции в 1994 году, — это расширение Европейского союза. Европейская комиссия будет принимать все возможные меры по скорейшему завершению переговоров о приеме в ЕС Австрии, Финляндии, Норвегии и Швеции.

В политике, которая может оказывать влияние на развивающиеся страны, должны учитываться цели, выдвигаемые программой по сотрудничеству в ускорении развития этих государств. Необходимо укреплять сотрудничество с этими государствами с целью расширения и укрепления демократии, обеспечения законности и уважения основных прав и свобод человека.

При сотрудничестве с государствами Центральной и Восточной Европы необходимо опираться на программу PHARE скоорди

нированного многостороннего сотрудничества и помощи в трансформации экономики, а также руководствоваться программами по оказанию помощи продовольствием. Необходимо расширять более тесные связи с СНГ, добиваться укрепления сотрудничества, опираясь на программы технической, поддержки "Taxis" по реконструкции и развитию экономики.

Необходимо поддерживать демократизацию и экономические реформы в странах Латинской Америки и Азии. В торговой политике необходимо воспользоваться преимуществами, предоставляемыми результатами уругвайского раунда ГАТТ.

Внутренний рынок и общая политика

Не разделенный государственными границами регион с большим потенциалом развития и в дальнейшем будет играть главную роль в приходящей в себя экономике Европы. Внутренний рынок должен функционировать с максимальной эффективностью. Комиссия и в дальнейшем будет улучшать менеджмент общего рынка, сотрудничая с государствами — членами ЕС, и предпримет инициативы по преодолению старых барьеров, не создавая новых препятствий.

Должны быть осуществлены сельскохозяйственные реформы 1992 года и начаты новые. Цель реформ — улучшение сбалансированности рынка, повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции внутри и за рубежом, обеспечение более высокой стабильности поступлений от сельского хозяйства и более справедливого распределения сельскохозяйственных ресурсов. Необходимо сохранить на будущее рыбные ресурсы путем рационализации рыбоводческих хозяйств, гарантируя одновременно экономическую и социальную выживаемость этой отрасли хозяйства внутри ЕС.

Увеличение открытости, доступности, эффективности

Общественность должна быть хорошо информирована о политике ЕС. Европейская комиссия будет стремиться к тому, чтобы предоставление информации стало объектом ее политической программы.

Для выполнения новых обязательств ЕС, в первую очередь в области политических и экономических связей с заграницей, и для создания условий их расширения необходимы административные изменения.

Гражданские права

Необходимо лучше защищать права и интересы граждан ЕС, в том числе и право на свободу передвижения и проживания на территории государств ЕС. Для этого требуется и в дальнейшем придерживаться мер, способствующих реализации статьи 7а договора о ЕС, а также предпринимать шаги, обеспечивающие гражданам

каждого из государств ЕС дипломатическую и консульскую защиту на таких же условиях, какие гарантируют дипломатические и консульские структуры гражданам своей страны. Предусмотрено ввести стандартные визы и предоставить равные права при голосовании на местных выборах.

Поощрение сбалансированного и последовательного экономического и социального прогресса

Одна из приоритетных целей Европейской комиссии — добиваться, чтобы предпринимательские компании и потребители могли воспользоваться всеми преимуществами, предоставляемыми общим рынком, и активизировать экономическую деятельность, пользуясь высокоразвитыми транспортными и телекоммуникационными инфраструктурами. В числе мер, необходимых для обеспечения свободного передвижения товаров, предусматривается упрощение законов о продовольствии, подготовка законов о назначении транспортных средств, об измерительных приборах, о налогах за регистрацию автомобилей, а также введение четко определенной системы налогообложения на добавленную стоимость.

Создание благоприятной для предпринимательства правовой среды может быть ускорено с помощью средств, применяемых при расчетах по коммерческим сделкам, при передаче компаний, а также путем упрощения администрирования.

В различных областях будет вестись работа по обеспечению свободы предоставления услуг, консультаций по "зеленому документу" (green paper) 1992 года, предусматривающему плюрализм, предложения к законам о почтовых услугах, телекоммуникациях, мобильных и персональных коммуникациях, межгосударственных банковских услугах, трансляции телевизионных программ.

Другие важные аспекты гарантирования рыночной динамики — свободное движение капитала и расчетов, конкурентная политика, использование европейских систем межгосударственных инфраструктур и защита прав потребителя.

Программы совместной деятельности

Средства, способствующие созданию совместных программ в сельском хозяйстве, рыбоводстве, коммерции, на транспорте, являются составной частью общей политики. При подготовке программы для транспорта Европейская комиссия разработает соответствующие предложения, касающиеся социальной среды, технической области и организации рынка.

Укрепление экономического и социального единства

При сотрудничестве с государствами ЕС, деловыми компаниями и отдельными регионами Европейская комиссия будет стремиться к уменьшению различий в развитии отдельных регионов, к помощи более слабым экономическим регионам, в первую очередь — сель

ским местностям и отдаленным провинциям, будет добиваться облегчения трудоустройства работников путем расширения возможностей передвижения из одного географического места в другое и стремления к профессиональной гибкости, а также оказания населению помощи в адаптации к изменившимся условиям производства и распределения продукции.

Это должно достигаться через Фонд взаимного единства (the cohesion fund), который предусматривает поддержку европейских межгосударственных инфраструктур, включающих в себя транспорт, телекоммуникации, энергоснабжение, а также путем создания европейской информационной инфраструктуры и расширения внешней торговли.

Поощрение развития экономики и укрепление экономического и монетарного союза

Необходимо следить, чтобы укреплялся европейский монетарный союз, чтобы воплощался документ по инициативе европейского развития (the european growth initiative), а также так называемый "белый документ" по развитию, конкуренции и занятости (the white paper on growth, competitiveness and employment) и чтобы велись поиски более эффективной политики рынка труда.

Расширение конкуренции и последовательное экологически безопасное развитие хозяйства

В этом пункте предусмотрены средства, связанные с политикой по защите окружающей среды, с развитием научных исследований и технологий, промышленности и мелкого предпринимательства, а также энергоснабжения. Например, обсуждается, каким образом получать больше информации об охране окружающей-среды, как уменьшить количество двуокиси углерода в выхлопах транспортных средств, как улучшить качество питьевой воды, как усиливать международное сотрудничество в области исследований и технического прогресса, как развивать программу "the save", как сотрудничать с заграницей в области энергоснабжения.

Повышение уровня занятости населения и социальная защита

Будут предложены законы о защите здоровья и безопасности труда при работе со специальной оснасткой, о предоставлении работникам права на получение пособий, о защите прав работников в случае реорганизации предпринимательских компаний, а также о сотрудничестве между ЕС и США в сфере образования и профессиональной подготовки.

Повышение прожиточного уровня

В качестве приложения к "зеленому документу" (green paper) 1993 года будут предложены средства, помогающие потребителям добиваться справедливости. Будут вестись работы в области здравоохранения, культуры, просвещения и дел молодежи.

Закрепление идентичности Европейского союза на международной арене

Европейская комиссия будет работать над выполнением новых обязательств Европейского союза, прежде всего над завершением переговоров о вступлении в ЕС Австрии, Финляндии, Норвегии и Швеции, и над закреплением Европейского экономического пространства (ЕЭП начало действовать с 1 января 1994 года).

В области многосторонних и двусторонних соглашений с развитыми странами мира будут соблюдаться принципы уругвайского раунда договора ГАТТ и соглашения в области таможенного сотрудничества.

Укрепление сотрудничества в области правопорядка и внутренних дел

Европейская комиссия будет наблюдать, как проводится в жизнь раздел VI договора о ЕС, в котором рассматриваются вопросы иммиграции, предоставления политического убежища, международной преступности, и будет укреплять сотрудничество между странами — членами ЕС в этих сферах.

Повышение гласности и эффективности в институциях менеджмента

Европейскому союзу должны быть обеспечены необходимые средства без нарушения бюджетной политики. Будут приниматься меры против финансовых фальсификаций, будем стремиться к укреплению европейской статистической системы.

^Европейская комиссия намерена подготовить "зеленый" и "белый" документы (green and white papers) о защите информационных систем, о продовольствии, о телекоммуникационных инфраструктурах, о мобильных и персональных телекоммуникациях, о массовых средствах аудиовизуальной информации и о социальной политике.

Методические рекомендации по сравнительному анализу законодательства государств — участников Содружества Независимых Государств

Разработаны Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

В современный период возрастает необходимость взаимного изучения опыта законотворческой деятельности государств — участников СНГ, сравнительного исследования отраслей, институтов и отдельных актов законодательства стран Содружества, сопоставления их между собой. Это позволит совершенствовать и взаимно обогащать, законодательную деятельность разных государств, будет способствовать гармоничному развитию законодательства в рамках Содружества, становлению единого правового пространства СНГ. Из содержания соглашений о межпарламентском сотрудничестве государств — участников СНГ в правовой сфере, а также из других документов уставных органов СНГ, следует необходимость ускорения интеграционного развития Содружества.

Цель Методических рекомендаций — способствовать по возможности единообразной организации и ведению работы по сравнительному анализу законодательства государств — участников СНГ, также разработать правила и приемы, которыми целесообразно руководствоваться в этой работе.

Методические рекомендации могут быть использованы в работе по сравнительному анализу законодательства Секретариатом Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, депутатами и сотрудниками аппарата парламентов стран Содружества, а также другими государственными органами, организациями и научными учреждениями, занимающимися проблемами сравнительного законоведения.

1. Общие положения

1. Работа по сравнительному анализу законодательства предполагает изучение фактического состояния законодательного регулирования государств — участников СНГ в целях: а) развития сотрудничества в правовой сфере государств Содружества, возможного использования опыта решения конкретных проблем в законодательных системах разных государств; б) обеспечения общего правового пространства, предотвращения юридических коллизий в практике применения законодательных актов; в) предотвращения и устранения неоправданных различий в правовом регулировании вопросов, представляющих взаимный интерес.

2. Сравнительно-правовые исследования выполняются для Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, парламентов государств Содружества, их комитетов и комиссий. Они могут также выполняться по заказам или просьбам иных правотворческих органов государств — участников СНГ.

Результаты, полученные в процессе сравнительно-правового анализа могут использоваться для обеспечения указанных органов необходимой информацией, разработки предложений и рекомендаций по сближению и унификации законодательства стран Содружества, подготовки концепций и проектов конкретных рекомендательных законодательных и иных модельных актов, выработки межгосударственных соглашений, а также для решения иных научных и практических задач.

3. Сравнительному анализу подлежат принятые в государствах, входящих в Содружество, нормативные правовые акты (прежде всего законодательные) по одним и тем же либо сходным вопросам.

4. В процессе анализа и при формулировании выводов учитываются положения, содержащиеся в соглашениях о межпарламентском сотрудничестве в правовой сфере, об обмене правовой информацией и о сближении законодательства по экономическим и другим вопросам, представляющим взаимный интерес.

5. Наряду с изучением законодательства целесообразно изучать, обобщать и анализировать практику его реализации, научную доктрину по соответствующему вопросу, обстоятельства и причины принятия изучаемых актов, отношение к ним практиков и общественности.

6. При проведении крупных сравнительно-правовых исследований целесообразно привлекать к участию в них ученых и практиков из соответствующих государств, а также обеспечить возможность сотрудничества с ними в других формах (обмен информацией, взаимные командировки или стажировки, консультации, совместное проведение социологических исследований и т. п.).

II. Объекты исследования

7. Объектами исследования могут быть:

а) Нормативные правовые акты:

— Конституции государств Содружества;

— учредительные договоры;

— международные договоры;

— законы и другие акты парламентов государств — участников СНГ;

— законы и другие акты высших органов власти бывшего СССР;

— нормативные правовые акты Президентов и Правительств государств — участников СНГ.

При необходимости исследованию подлежат и другие нормативные правовые акты в зависимости от темы и имеющихся информационных возможностей.

б) Правовой институт как совокупность однородных правовых норм, сосредоточенных в одном акте либо комплексе актов (напри

мер, институты права собственности, аренды и т. п.), отрасль, подотрасль законодательства.

в) Конкретная правовая норма.

8. Указанные в п. 7 объекты могут изучаться как по своему содержанию, так и с точки зрения формы актов, применения правил законодательной техники, используемой терминологии, процедуры подготовки и принятия нормативных правовых актов и т. д.

9. Объекты сравнительного исследования должны быть сопоставимы, т. е. связаны между собой общим предметом регулирования.

10. Объем объектов сравнительного изучения должен быть максимально исчерпывающим и включать все нормативные правовые акты, их части, относящиеся к изучаемой сфере правового регулирования.

11. Изучению подлежат в первую очередь действующие нормативные правовые акты и нормы.

В число объектов изучения при необходимости могут включаться отмененные и фактически утратившие значение акты, а также проекты актов по соответствующему вопросу.

III. Организация работы

12. Анализ и сопоставление законодательства осуществляются государственными органами, научными и другими учреждениями:

а) по собственной инициативе;

б) а также по поручениям вышестоящих органов;

в) заказам заинтересованных органов.

13. Государственные органы, научные и другие учреждения, осуществляющие работу по сравнительному изучению законодательства, намечают круг важнейших тем и очередность исследования. При этом учитываются планы и рекомендации Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, ее постоянных комиссий, парламентов государств — участников СНГ, парламентских комитетов и комиссий, других правотворческих и иных заинтересованных органов.

Эти темы (в случае необходимости — с соответствующей корректировкой) затем включаются в планы работы соответствующих органов и учреждений с указанием сроков выполнения и определением наиболее целесообразных для каждого конкретного исследования способов оформления и реализации полученных научных и практических результатов.

14. В качестве важнейших тем для сравнительного исследования (рекомендуются применительно к профилю органов и учреждений, выполняющих исследование):

а) законодательное оформление и реализация крупных политических (особенно конституционных, экономических и социальных) реформ;

б) законодательное и договорное регулирование межгосударственных отношений;

в) правовые проблемы соотношения законодательной и исполнительной властей;

г) основные права человека: их регулирование и степень социальной защищенности и охраны;

д) законодательное регулирование различных аспектов экономического развития (особенно вопросы собственности, приватизации, разгосударствления, создания и обеспечения функционирования единого рынка), обеспечение договорной дисциплины, хозяйственных связей; вопросы денежной, кредитной и налоговой систем, ценообразования;

е) правовое оформление экономических и иных отношений государств — участников СНГ с другими странами;

ж) законодательное регулирование охраны окружающей природной среды;

з) другие важнейшие темы, которые определяются заинтересованными органами и учреждениями.

15. Если анализу подвергается правовое решение сложной комплексной проблемы, могут быть организованы временные исследовательские группы и другие коллективы, состоящие из специалистов различных отраслей.

16. Сравнительные исследования законодательства могут проводиться на договорной и другой хозрасчетной основе с привлечением при необходимости специалистов из других учреждений.

17. Наиболее важные, представляющие большой теоретический и практический интерес результаты сравнительного анализа, полученные в научном учреждении, обсуждаются на заседании его Ученого Совета с приглашением ученых и специалистов других научных учреждений и заинтересованных органов.

18. Методическую помощь в работе по сравнительному анализу законодательства оказывает Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

IV. Информационное обеспечение

19. Для получения материалов, необходимых в работе по сравнительному анализу законодательства, используются:

— информационные ресурсы парламентов, аппаратов Президентов, правительств, министерств юстиции, других министерств и ведомств государств — участников СНГ;

— фонд информационно-правового отдела Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ;

— материалы средств массовой информации;

— информационные фонды органов и организаций (научно-исследовательских институтов, судебно-прокурорских органов, библиотек, юридических вузов и т. д.).

20. В соответствии со ст. 6 многостороннего межправительственного Соглашения об обмене правовой информацией, подписанного 21 октября 1994 года, государства — участники СНГ осуществляют обмен правовой информацией:

на основе Концепции межгосударственной подсистемы обмена правовой информацией;

с ведением единого классификатора отраслей законодательства;

с использованием действующих информационно-коммуникационных ресурсов систем Сторон, а также вновь создаваемых систем конфиденциальной связи.

21. Работа по сравнительному анализу законодательства проводится преимущественно с использованием автоматизированных информационно-поисковых систем по законодательству.

При создании в каждом государстве — участнике СНГ эталонных баз данных правовых актов с использованием электронной технологии целесообразно их программное и организационное совмещение.

V. Этапы работы по анализу и сопоставлению законодательства

22. Работа по сравнительному анализу законодательства осуществляется поэтапно. Она начинается со сбора нормативно-правового материала, относящегося к теме исследования.

23. Исполнителю следует:

а) проверить точность текстов актов, с которыми ему предстоит работать, по контрольным экземплярам имеющихся нормативных материалов;

б) проверить все имеющиеся в контрольном экземпляре отметки об изменениях, дополнениях, внесенных в данные акты;

в) изучить акты, к которым имеются отсылки в тексте изучаемых актов;

г) осуществить сбор литературы, статистического и иного материала, изучить международно-правовые нормы по данному вопросу;

д) ознакомиться с зарубежным опытом правового регулирования соответствующих вопросов.

24. Дальнейшая работа с собранным материалом предполагает следующие этапы:

а) распределение собранного материала по основным вопросам темы;

б) сравнение нормативно-правовых решений по одним и тем же вопросам и выявление общих черт и отличий с их количественными характеристиками. При необходимости составляются соответствующие таблицы, отображающие эти количественные характеристики;

в) качественная оценка сравниваемых нормативно-правовых решений с точки зрения их соответствия существующим потребностям практики и сопоставление этих решений с наиболее удачными решениями однотипных вопросов (при наличии соответствующей информации);

г) оценка сравниваемых нормативно-правовых решений с точки зрения их законности, соответствия нормам международного права;

д) подготовка итоговых документов, содержащих полученные в процессе исследования результаты;

е) при необходимости подготовка рекомендаций заинтересованным органам с целью совершенствования правовых норм, регулирующих данную сферу общественных отношений;

ж) обсуждение, если это целесообразно, подготовленных итоговых документов и рекомендаций в заинтересованных органах и учреждениях;

з) определение списка заинтересованных органов, учреждений, организаций и должностных лиц, которых следует ознакомить с результатами выполненных исследований, и направление им указанных материалов.

VI. Основные критерии оценки законодательства

25. При анализе и сопоставлении законодательства стран Содружества следует учитывать, что:

а) правовые институты и нормы считаются сравнимыми, если они решают один и тот же вопрос, хотя его решение может быть различным или даже противоположным;

б) решение одного и того же вопроса в различных системах законодательства может достигаться комбинацией различных правовых средств;

в) сравнительному исследованию подлежат главным образом средства и способы решения одной и той же либо близкой по содержанию правовой задачи;

г) внешне идентичные юридические термины могут иметь неодинаковое значение в различных системах законодательства, и, наоборот, различные термины — одинаковое значение.

26. Оценка нормативных источников, являющихся объектом сравнительного исследования, осуществляется как по формально-юридическим, так и по юридико-содержательным критериям.

27. К формально-юридическим критериям относятся следующие:

а) количество нормативных правовых актов по предмету анализа, в том числе изданных по соответствующим видам актов (законы, кодексы, соглашения и др.);

б) выбор уровня нормативного регулирования (Парламент, Президент, Правительство и др.), формы акта (закон, указ, постановление и др.) для решения конкретной задачи;

в) использование таких правовых форм, как имеющие нормативно-правовой характер соглашения, договоры и т. п.;

г) использование правил законодательной техники (наличие преамбул, деление актов на статьи и пункты, структура, заголовки и нумерация статей, пунктов, единство терминологии, правовые дефиниции, ссылки, примечания и т. д.);

д) использование специальных правовых средств, обеспечивающих соблюдение актов (меры ответственности, поощрения, контроля, порядок разрешения споров и т. д.);

е) действие сравниваемых актов во времени, пространстве и по кругу лиц;

ж) системная связь с другими нормативными правовыми актами (взаимоувязанность и согласованность; достаточно ли исчерпаны

вающим образом регулирует вопрос данный акт; если нет, то предусматривается ли в самом акте издание иных актов, необходимых для реализации тех или иных положений основного акта, и т. д.);

з) наличие в законодательстве государств — участников СНГ множественности актов, действующих по одному и тому же вопросу; возможные пути преодоления этой множественности (в частности, если правовое решение конкретного вопроса рассредоточено в разных актах, есть ли целесообразность их объединения в один сводный акт с целью упорядочения нормативного материала);

и) формы и способы обнародования законодательных и иных актов, введения их в действие, соотношение количества опубликованных и неопубликованных актов;

к) уровень кодифицированности того или иного массива законодательства; формы систематизации.

28. К юридико-содержательным критериям относятся:

1) содержание и характер сравниваемых правовых решений;

При анализе правовых решений следует, в частности, выяснить:

а) варианты решений (одинаковые или разные решения одних и тех же экономических, социальных и иных задач; возможные причины расхождения вариантов решений);

б) соответствуют ли конкретные правовые решения конституциям государств, принявших данные решения;

в) соответствуют ли конкретные правовые решения актам более высшей юридической силы;

г) приняты ли конкретные правовые решения в соответствии с полномочиями правотворческого органа;

д) насколько конкретные правовые решения соответствуют договорам и соглашениям между государствами — участниками СНГ;

е) насколько то или иное правовое решение соответствует нормам международных договоров и соглашений, в которых участвуют государства, входящие в СНГ, а также общепризнанным нормам международного права в тех случаях, когда анализируемые акты затрагивают вопросы, регулируемые указанными договорами, соглашениями и нормами;

2) механизм обеспечения правовых решений, затрагивающих те или иные межгосударственные вопросы, в частности, заключенных соглашений между государствами; способы преодоления юридических коллизий между актами разных государств;

3) степень соответствия сравниваемых норм международно-правовым актам и конституционному законодательству о правах человека;

4) степень соответствия сравниваемых норм требованиям экологической безопасности;

5) степень обеспеченности принятых правовых решений финансовыми, материально-техническими, кадровыми ресурсами, организационными и иными мерами;

6) степень соответствия сравниваемых норм правам и законным интересам хозяйствующих, общественных и иных субъектов права;

7) наличие в кодексах, других законодательных актах, регулирующих соответствующую сферу, норм, требующих издания других актов; степень реализованности таких норм.

29. Имея в виду, что работа по сравнительному анализу актов должна послужить основой для выработки предложений по совершенствованию законодательства, поиска наиболее удачных вариантов правовых решений однотипных задач, в ходе исследования желательного выявлять и обобщать и все другие вопросы, которые могут иметь значение для совершенствования правового регулирования конкретной области отношений. По возможности следует выработать соответствующие предложения (организационные, методические, нормативно-правовые и др.).

VII. Подготовка информационно-аналитических материалов на заключительном этапе работы

30. Способами оформления полученных научных и практических результатов анализа могут быть:

а) перечни нормативных правовых актов (преимущественно законов) по определенной теме;

б) экспресс информации. В них указываются наименование, виды и основное содержание новейших актов, принятых в государствах — участниках СНГ по соответствующей теме;

в) справки или информационные обзоры о всех действующих актах по данной теме. В справке (информационном обзоре) указывается основное содержание законодательства по данному вопросу, а при необходимости также наименования актов, их виды, количество, степень кодифицированности, юридическая сила;

г) сравнительные таблицы по важнейшим вопросам, неодинаково решаемым в разных системах законодательства. Они могут быть частью других изданий, справок, обзоров или иметь самостоятельный характер и распространяться отдельно;

д) аналитические обзоры основного содержания и формы сравниваемого законодательства по соответствующей теме, включающие анализ и оценку действующих актов по указанным в разделе V критериям;

е) научные отчеты с анализом действующего правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений. В дополнение к позициям, указанным выше применительно к аналитическим обзорам, в научном отчете в зависимости от конкретных обстоятельств отражаются социально-экономические и другие особенности данной сферы общественных отношений конкретного государства, их исторического развития, практики реализации действующих актов, полнота урегулированности, степень соответствия его требованиям прогрессивного развития данной сферы общественных отношений, а также оценка законодательства по иным, указанным в разделе V критериям;

ж) статьи, брошюры, монографии и другие печатные работы, выступления на радио и ТВ;

з) докладные записки, письма в заинтересованные органы, содержащие предложения и рекомендации, сформулированные с учетом имеющихся наиболее удачных правовых решений по данному вопросу;

и) научные концепции, которые рекомендовать на основе проведенных исследований в качестве первоначальной модели для разработки, рекомендательные законодательные акты;

к) научно-практические конференции, семинары, симпозиумы и другие формы взаимного обмена опытом, на которых можно было бы доложить результаты исследований и обменяться опытом.

31. В итоговых документах аналитического характера, кроме выводов, критических замечаний, следует, по возможности, формулировать конструктивные предложения, направленные на совершенствование правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

При подготовке итоговых документов должны учитываться общие задачи совершенствования законодательства по данному вопросу, в том числе необходимость взаимной увязки актов, ликвидация пробелов и противоречий в законодательстве, устранение актов, действующих по одному и тому же вопросу и т. п.

32. Материалы с результатами выполненных исследований предоставляются заинтересованным органам и организациям по служебной линии, на договорной или хозрасчетной основе.

33. Материалы с результатами сравнительных исследований законодательства государств — участников СНГ направляются в соответствующие аналитические центры Межпарламентской Ассамблеи, в законодательные органы стран — членов Содружества, в их парламенты.

Резюме

Это первая в России книга, в которой сделана попытка систематизации и развития знаний в области сравнительного правоведения. В ней использованы труды ученых-компаративистов, даны характеристики правовых актов России и иностранных государств, международно-правовых документов. Приведены методики сравнительного анализа законодательства. Книга состоит из предисловия, восьми глав, заключения и обширных приложений.

В главе I "Правовая картина мира" содержится характеристика правовых процессов нормативно-правовых массивов современных государств. В праве отчетливо обнаруживаются черты национально-государственного феномена, и оно формируется и поддерживается государством. Право содержит в себе общепризнанные, "мировые" принципы. Право во все большей степени характеризуется "саморазвитием", с выявлением собственных, внутренних источников и импульсов развития.

Сочетание трех названных граней права служит исходным теоретико-методологическим фундаментом для развития сравнительного правоведения. В поле его зрения находятся, с одной стороны, общеправовые тенденции развития, отражающие расширяющееся сотрудничество государств, сближение национально-правовых систем и новую интегративную роль международного права. С другой стороны, сравнительное правоведение уделяет серьезное внимание анализу национально-государственных различий в праве и степени и этапов их возможного преодоления либо сохранения.

Показывается процесс формирования и развития идей сравнительного правоведения, начиная с мыслителей древности, средневековья и эпохи Просвещения и кончая современными отечественными и зарубежными компаративистами. Очевиден первоначальный историко-сравнительный акцент и более широкий спектр сравнения в современный период. Научные центры, книги и журналы, конгрессы, обмен информацией, совместные исследования, обучение кадров служат данной цели.

В главе II "Содержание сравнительного правоведения" раскрывается природа сравнительного правоведения. Оно выступает как перспективная научная дисциплина в системе юридических наук и особенно близко примыкает к общей теории права и государства. Предстает как учебная дисциплина, имеющая свой предмет и методы изучения. Сравнительное правоведение можно считать теорией "двух уровней". Оно имеет прежде всего четко установленные цели и объекты сравнительно-правовых исследований, методологию изучения и анализа и конкретные методики, обладает средствами сближения национальных правовых систем. Общая часть теории сочетается с особенной частью сравнительного правоведения. Здесь выделяются "пять кругов" сравнения — "правовые семьи", правовые системы в федеративных государствах, правовые массы

вы в межгосударственных объединениях, сопоставление отраслей права, международное право как "сторона сравнения" и "правовой интегратор".

Сравнительное правоведение может ставить перед собой разные цели — информационные, аналитические, пропагандистские, критические и др. Различаются его объекты, к которым относятся правовые взгляды и концепции, нормы, акты, отрасли, институты, правовые системы, иные правовые образования. Все это предопределяет возможность широкого использования результатов сравнительного правового изучения в процессе правотворчества и правоприменения, в научных исследованиях, в правовом обучении кадров.

Глава III "Методология сравнительного правоведения" посвящена анализу приемов и методов изучения различных правовых образований. Рекомендуется их использовать в контексте правового развития каждой страны и с учетом взаимосвязи правовых явлений. Подробно рассказывается о подготовленной с участием автора методике сравнительного анализа законодательства государств — участников СНГ.

В главе IV "Механизм сближения национальных правовых систем" раскрываются формы и способы выражения общеправовых тенденций развития. Подробно рассмотрены средства предотвращения и разрешения юридических коллизий между нормами иностранного права. К их числу отнесены прежде всего те, которые традиционно используются в международном частном праве (коллизионные нормы и др.). Большое внимание уделено процессу сближения национальных законодательств в рамках межгосударственных объединений. С успехом используются программы сближения, "парные" и иные соглашения, согласование концепций, переговоры.

Особо выделены такие новые правовые способы сближения, как модельные законодательные акты. На основе обобщения опыта иностранных государств и международных организаций, Содружества Независимых Государств даны характеристики природы, признаков, процедур принятия и реализации модельных актов, их воздействие на развитие национальных законодательств. Более высокой степенью сближения служит унификация правовых норм, когда соответствующие кодексы, правила, стандарты обеспечивают единообразную правовую регламентацию на территории ряда государств. Серьезное значение имеет международно-правовая помощь.

Глава V "Правовые семьи" посвящена анализу устойчивых правовых образований, отличающихся источник-мировоззренческими правовыми признаками. Они характеризуются наиболее широкими зонами правового влияния. Рассмотрены континентальная система права, система общего права, социалистическое право и его возможные современные альтернативы — славянское или евразийское право, правовые семьи религиозно-нравственной ориентации, система североевропейского права, латиноамериканская правовая семья.

Впервые выделены "кочующие" правовые семьи, иллюстрирующие интернационализацию правовых процессов. Причем все правовые семьи все более тесно переплетаются между собой.

В главе VI "Правовые системы в федеративных и межгосударственных объединениях" анализируются более четко структурированные правовые образования. На примере России, США и Германии показаны общее и особенное в правовых системах на уровне федерации и ее субъектов. Проведено сопоставление правовых систем республик, областей, штатов, земель. Здесь основой оценки служат критерии конституционности актов и действий. В конфедеративных объединениях сохраняется большая степень самостоятельности правовых систем государств-членов.

Большое внимание уделено развитию правовых массивов в межгосударственных объединениях, роль которых в регулировании общего "правового пространства" существенно возрастает. Для обеспечения их однородности используются разные правовые принципы и средства. Их совпадения и различия особенно заметны при рассмотрении процессов сближения законодательств в Содружестве Независимых Государств, в Европейском союзе, в рамках Совета Европы. Широко использованы документы этих структур.

В главе VII "Очерки развития отраслей права в отдельных государствах" содержатся сжатые сопоставительные характеристики развития конституционного права, гражданского права, административного права, финансового права и уголовного права иностранных государств. На примере России, Германии, Франции, Англии, США, Польши и других государств показаны общие и специфические моменты. Такой подход позволяет раздвигать границы отраслей национального права и делать правилом рассмотрение в сравнительном плане источников однородных отраслей иностранного права.

Глава VIII "Международное право в фокусе сравнительного правоведения" посвящена рассмотрению новой функции международного права в данной сфере. Расширение сотрудничества и взаимодействия государств и повышение роли и авторитета международных организаций создают благоприятные условия для проведения сравнительно-правового анализа в двух аспектах. Во-первых, актуальным является сопоставление национального и международного права как параллельных и смежных правовых систем, анализ соотношения их норм и возникающих коллизий. Во-вторых, механизм реализации международно-правовых норм в национальном праве дает основание рассматривать международное право как "интегратор", как "общий знаменатель", служащий критерием целенаправленной ориентации сопоставления и оценки национальных правовых систем. Это весьма перспективное направление.

Resume of the book by Y.A. Tikhomirov "A course on comparative jurisprudence"

This is the first book published in Russia in which the author endeavoured to systematize and develop the knowledge in the field of comparative jurisprudence. The book complies and makes use of attainments and accomplishments of scientists-comparativists, characteristics of legal acts of Russia and foreign countries, international legal documents, cites methods of the comparative analysis of legislation. The book consists of a foreword, eight chapters, a conclusion and vast supplements.

Chapter I "Legal foundations of the world" contains characteristics of legal processes of normative and legal massifs of modern states. The law vividly reveals features of national and governmental phenomena. It is formed and supported by state. The law contains universally recognized world's principles. It is being more and more characterized by it's self-development together with revealing of it's own internal sources and impulses for development.

The combination of the above mentioned sides of the law is an initial theoretical and methodological foundation for the development of comparative jurisprudence. It complies from one point of view general legal tendencies of development reflecting a widening international cooperation, bringing together national legal systems and a new integrating role of international law. On the other hand comparative jurisprudence pays much attention to the analysis of national and governmental differences in the law, extents and stages of their possible overcoming or preserving.

The process of forming and development of the ideas of comparative jurisprudence is shown in the book beginning from the works of thinkers of Ancient, Middle Ages, The Age of the Enlightenment and ending with the ideas of modern native and foreign comparativists. Initial historically comparative accent and much wider range of modern comparison ways are quite obviously stressed in the book. Numerous materials derived from different scientific centers, books and magazines, data obtained as a result of participating in congresses, debates, mutual research and personnel training have been used for the purpose.

Chapter II "The meaning of comparative jurisprudence reveals it's nature.

It proves to be a promising scientific discipline developing in the framework of juridical science and especially closely adjoining with the general theory of the law and state.

It appears to be an academic branch of science, that has its subject and methods of study. Comparative jurisprudence may be considered a theory consisting of "two levels". First of all, it has quite definite aims and goals of a comparative juridical research, methodology of the study and analysis, specific methods and means of national law systems assimilation. The general part of the theory combines specific parts of comparative jurisprudence. Here "five circles" of comparison, so called "juridical families" or legal systems in federal states, legal massifs in intergovernmental associations, comparison of different branches of the law, international law as a "part of comparison" and a "legal integrator" could be marked out.

Comparative jurisprudence tasks and goal could differ, namely in informational, analytic, propagandistic, critical, etc. aspects. Its objects consist of juridical views, concepts, norms, acts, branches, institutions, legal systems and other formations of the law. This all foresees a possibility of widely using the results of comparative jurisprudence research during the process of the law perfection and usage for the purposes of scientific investigations and personnel training for legal organizations.

Chapter III "Methodology of comparative jurisprudence" deals with an analysis of ways and methods of the research of different legal formations.

It is recommended to use them in the context of juridical development of every country taking into account legal phenomena's correlation.

The book presents a broad excursion into the method of comparative analysis of the legislation of the states-members of the Union of Independent States, worked out by the author.

Chapter IV "Mechanism of national legal systems assimilation" discloses forms and means of the expression of general legal tendencies of development. Ways and means of preventing juridical collisions between norms of foreign countries' laws are described quite minutely. These methods are the ones traditionally used in international private law, so called "collision norms", etc...

Much attention was paid to the process of assimilation of national legislations in the framework of intergovernmental formations. Programmes of assimilation, "double" and other kind of agreements, coordination of concepts, talks are being used rather successfully.

Such new legal means of assimilation as modeling legislative acts are especially outlined in the book. On the basis of summarizing of foreign countries' and international organizations' as well as the Union of Independent States' experience new characteristics of the nature, signs, procedures of accepting and realization of model acts and their impact on the development of national legislature have been worked out.

A unification of legal norms, when corresponding codes, rules, standards provide a uniform legal regulation on the territory of a number of states, appears to be a much higher stage of law systems¹

assimilation. An international legal assistance is also of the uttermost importance.

Chapter V "Legal families" deals with an analysis of stable legal formations, that differ from others by their features, sources, ideology and jurisdiction. They are characterized by much wider spheres of legal influence.

The book dwells upon the continental system of the law, the system of general law, socialist law and its possible modern alternatives, namely, Slavic or Euro-Asian law, legal families of religious and moral orientation, the system of the North European law, Latin-American legal family.

For the first time "migratory" legal families under the research, illustrating internationalization of legal processes are marked out and italicized. Moreover all legal families are getting more and more entangled with each other.

Chapter VI "Legal systems in federal and intergovernmental associations" analyses more clearly structural legal formations. The experience of Russia, the USA and Germany was used as an example of general and specific features of legal systems at the level of federation and its entities. Comparison of legal systems of republics, regions, states and districts was carried out. At its basis were criteria of constitutionality of acts and activities. Confederative associations preserve a higher extent of independence of legal systems of the member-states.

Much attention in the book is devoted to the development of legal massifs in intergovernmental associations, the role of which in regulation of the general "legal space" is growing considerably. Different principles and means are used for proving of their homogeneity and uniformity. Their coincidences and distinctions are especially vivid in the results of investigations of the process of assimilation of legislatures in the Union of Independent States, European Community and in the framework of the European Council. The author used a wide range of documents of these organizations and structures.

Chapter VII "Essays on development of law branches in some countries" contains condensed comparable characteristics of the development of constitutional, civil, administrative and financial law of foreign countries. General and specific points are shown with the use of examples from Russian, German, French, British, US and Polish practices. Such kind of approach makes it possible to move aside the borders of the national law branches and to regard sources of similar branches of foreign law in a comparative way as a rule.

Chapter VIII "International law in the focus of comparative jurisprudence" is devoted to the research of a new function of the international law in the given sphere. Expanding of cooperation and coordination of different countries as well as an increasing role and authority of international organizations create favourable conditions for conducting of comparative and legal analysis in two aspects. First

of all, a comparison of national and international laws regarded as parallel and adjacent legal systems and an analysis of the correlation of their norms and collisions arising prove to be very actual and pressing problems.

Secondly, the mechanism of the realization of international legal norms in national law gives us the reason to regard the international law as an "integrator", or a "common denominator" being a criterion of the purposeful orientation of comparing and estimating of national legal systems. This is quite a prospective field of activity.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	1
Глава I. Правовая картина мира	2
1. Право — сочетание "национального", "мирового" и "саморазвития".....	2
2. Общеправовые тенденции развития.....	8
3. Национально-государственные различия в праве.....	13
4. Формирование и развитие идей сравнительного правоведения.....	20
Глава II. Содержание сравнительного правоведения	30
1. Природа сравнительного правоведения.....	30
2. Цели сравнительного правоведения.....	35
3. Объекты сравнительного правоведения.....	41
4. Использование результатов сравнительного правового изучения.....	48
Глава III. Методология сравнительного правоведения	54
1. Общие правила сравнительно-правового анализа.....	54
2. Методика сравнительного анализа законодательства.....	60
Глава IV. Механизм сближения национальных правовых систем	67
1. Предотвращение и разрешение юридических коллизий.....	67
2. Сближение национальных законодательств.....	74
3. Модельные законодательные акты.....	88
4. Унификация правовых норм.....	97
5. Международно-правовая помощь.....	103
Глава V. Правовые семьи	112
1. Континентальная (романо-германская) система права.....	112
2. Система общего права.....	120
3. Социалистическое право. Славянское или евразийское право.....	124
4. Правовые семьи религиозно-нравственной ориентации. Исламское право.....	129
5. Система североевропейского права.....	135
6. Латиноамериканская правовая семья.....	138
7. "Кочующие" правовые семьи.....	139
Глава VI. Правовые системы в федеративных и межгосударственных объединениях	141
1. Сравнительно-правовой анализ в федерациях и объединениях конфедеративного типа.....	141
2. Сравнительный анализ законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств.....	154
3. Право Европейского союза.....	165
4. Правовое развитие в рамках Совета Европы.....	173
Глава VII. Очерки развития отраслей права в отдельных государствах	182
1. Конституционное право.....	182
2. Сравнительный анализ гражданского права.....	196
3. Административное право.....	206
4. Развитие финансового права.....	215
5. Уголовное право.....	224

Глава VIII. Международное право в фокусе сравнительного правоведения	231
1. Соотношение национального и международного права	231
2. Реализация международно-правовых норм в национальном праве.....	239
Заключение. Право на рубеже тысячелетий	247
Приложение. Нормативные акты и документы.....	249
Общеправовой классификатор отраслей законодательства	249
О некоторых организационных мерах по ускорению проведения судебной реформы в Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1995 г. № 521	282
О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 1993 г. № 1889 "О государственных премиях Российской Федерации в области литературы и искусства" Указ Президента Российской Федерации от 22 мая 1995 г. № 517	283
О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Болгария о международном автомобильном сообщении Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 1995 г. № 490	284
Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 мая 1995 г. № 668-р	284
Об общественных объединениях Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ	285
Закон ФРГ о политических партиях (Закон о партиях) от 24 июля 1967 г. ¹	310
О профессиональных союзах* Закон Республики Беларусь	329
Бельгия Закон от 14 июля 1991 г. о торговой практике, информировании и защите потребителей.....	338
Германия Закон об ответственности за некачественную продукцию	341
Гражданский кодекс Перу	343
Федеральный закон Австрии от 10 июля 1963 г. О народной инициативе на основании федеральной Конституции (Закон о народной инициативе), переопубликованный Федеральным Правительством как Закон о народной инициативе 1973 г.	350
Закон США О реформе гражданской службы (1978 г.) [Извлечения]	358
Закон Швеции о представительстве в правлениях лиц, служащих в акционерных обществах и в экономических объединениях 1976/351	365
Закон Китайской Народной Республики о совместных предприятиях с китайским и иностранным капиталом.....	371
Положение Китайской Народной Республики о применении Закона о совместных предприятиях с китайским и иностранным капиталом.....	375
Об аренде земли Закон Литовской Республики	377

Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств О рекомендательном законодательном акте "Об основных принципах сотрудничества государств — участников СНГ в сфере науки и научно-технической деятельности"	387
Европейская Хартия о местном самоуправлении ¹	392
Законодательная программа Европейской комиссии на 1994 год	399
Методические рекомендации по сравнительному анализу законодательства государств — участников Содружества Независимых Государств	405
Резюме 414	
Resume of the book by Y.A. Tikhomirov "A course on comparative jurisprudence"	417