

A 3D bar chart with ten bars of increasing height, colored in a gradient from red at the bottom to green at the top. A large, thick, yellow arrow with a red outline curves upwards from the bottom left towards the top right, passing over the bars. The background is a blue gradient with faint, curved lines.

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ,
ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ
АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА И
ПРАВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ,
ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ
АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА И
ПРАВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ
№ 1 – 2018**

Донецк 2018

УДК [340+33+32](051)
ББК Х.я43+Х9(4ДНР)я43
С692

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, ИДЕОЛОГИЧЕСКИЕ И
ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ
№ 1 – 2018**

*Научный журнал. Выходит один раз в год. Рекомендовано к печати протоколом
заседания кафедры теории и истории юридического факультета ГОУ ВПО ДОННУ
№ 5 от 18.12.2018 г.*

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор - канд. истор. наук, доц. Е.В. Щербинина

Зам. главного редактора – канд. юрид. наук Е.Ю. Красноносков

Ответственный секретарь – Ю.С. Степанова

Технический секретарь – Р.В. Овинникова

Члены редколлегии: докт. юрид. наук, профессор Е.М. Сынькова; докт. эконом. наук, доцент М.Р. Терованесов; канд. юрид. наук Е.А. Матвиенко; канд. юрид. наук М.П. Тишаков; канд. юрид. наук, доцент С.В. Шестак; канд. юрид. наук А.М. Терованесов; канд. истор. наук, доцент И.И. Лещенко.

Социально-экономические, идеологические и политические аспекты развития государства и права: история и современность : Научный журнал, 03 декабря 2018 г., г. Донецк / ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет», Юридический фак., каф. теории и истории государства и права ; редкол.: Е.В. Щербинина [и др.]. – Донецк : ГОУ ВПО ДОННУ, 2018. – вып. № 1. – 90 с.

Адрес редакции: к. 225, пр. Ватутина, 1а, г. Донецк, 283050, ДНР

Телефон: 38 (062) 302-09-64

e-mail: julias.stepanova@yandex.ru

kafedratigp7@gmail.com

УДК [340+33+32](051)
ББК Х.я43+Х9(4ДНР)я43
С692

© Коллектив авторов, 2018

Рисунок для обложки взят из сети Интернет:

<http://vovworld.vn/ru-RU/%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%B8%D0%B8/%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B8%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B5-%D1%81%D0%BE%D1%82%D1%80%D1%83%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE-%D0%BD%D0%B0-%D1%84%D0%BE%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%85-%D0%B2%D1%8B%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B2-691044.vov>

СОДЕРЖАНИЕ

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА.....	6
<i>Абашкин И.А.</i>	
НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....	10
<i>Герасименко Ю.В., Собанский Е.В.</i>	
ЭВОЛЮЦИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА XX ВЕКА. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.....	15
<i>Евтушенко Ю.В., Болхударе Д.Д.</i>	
ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ГОСУДАРСТВЕ С НЕПРИЗНАННЫМ СТАТУСОМ: ИНТЕГРАЦИЯ И ПРИЗНАНИЕ.....	19
<i>Жигулин А.М.</i>	
ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИДЕОЛОГИИ И ПРАВА	25
<i>Затейщикова Е.Л.</i>	
ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КЛАСТЕРИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ....	31
<i>Капыльцова В.В., Картамышев А.А.</i>	
СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ УСЛОВИЯ.....	38
<i>Костенко И.В., Хоменко Я.В.</i>	
СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПОЛИЦИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ.....	44
<i>Красноносов Е.Ю., Кондратко В.А.</i>	
ЦИФРОВАЯ БЕЗГРАМОТНОСТЬ КАК ПРЕГРАДА РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ.....	47
<i>Лебединская А.С.</i>	
КОНЦЕПЦИЯ «ИДЕОКРАТИИ» В УЧЕНИЯХ ЕВРАЗИЙЦЕВ.....	52
<i>Лещенко И.И.</i>	

РОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБРАЗОВАНИИ ДЕ-ФАКТО ГОСУДАРСТВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ.....	58
<i>Руденко М.В.</i>	
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И МЕХАНИЗМ ЕГО ЗАЩИТЫ В XXI ВЕКЕ.....	67
<i>Слизовский В.А.</i>	
НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЖИЛИЩА В ДНР: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА.....	74
<i>Ткаченко М.М.</i>	
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....	78
<i>Шабалина Л.В., Ефименко А.В.</i>	
ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ДЕМОКРАТИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА.....	84
<i>Швайковская В.Н.</i>	

УДК 342.8

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА РЕФЕРЕНДУМА

Абашкин Илья Александрович
 ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
 e-mail: regeration@gmail.com

Аннотация: *в статье представлена общая характеристика функционирования правового института референдума. Выявлены, некоторые проблемы функционирования института референдума на примере некоторых государств.*

Ключевые слова: *Референдум, проблема, этап, институт, демократия.*

Актуальность данной работы обусловлена тем, что институт референдума является одним из самых перспективных и прогрессивных институтов в демократических государствах, что обусловлено тем, что, во-первых, он представляет собой одну из форму непосредственной демократии, а во-вторых потому, что в свете тенденции демократизации государств его роль существенно возрастает, что обусловлено желанием граждан непосредственно и без посредников управлять своим государством. Актуальность исследования проблематики функционирования института правового референдума обусловлена достаточно разрозненной разработкой данной темы. Вышеуказанное обусловлено тем, что ученые изучают проблематику правового института с различных позиций и единого установленного подхода к данному вопросу не имеют, вследствие чего формулируемый спектр существующих проблем института референдума от автора к автору сильно разнится. Изучению вопросов касающихся правового института референдума и проблематики его функционирования прямым образом занимались Баглай М.В., Данилов С.Ю., а косвенным образом Маклаков В.В., Мишин А.А. и др.

Целью данной работы является выявление некоторых проблем функционирования правового института референдума, а также их общая характеристика.

Под референдумом следует понимать форму непосредственной демократии, окончательное решение вопросов государственного, регионального или местного значения путем голосования граждан, проживающих на соответствующей территории [1]. Правовой институт референдума имеет целый спектр связанных с ним проблем. Одной из самых актуальных проблем на всем периоде его существования является невозможность полного отражения мнения всех групп населения по конкретному вопросу. По нашему мнению чтобы должным образом проанализировать данную проблему нам следует обратиться к историографическому аспекту института референдума, так как она четко прослеживается на хронологической прямой, с начала развития данного института и до настоящего времени.

По нашему мнению институт референдума зародился в период Римской Республики, примерно в 287 году до н.э. и это было связано с созданием законом Гортензия (lex hortensia), который узаконил такую форму прямой демократии, как плебисцит. Закону Гортензия, а как следствию и созданию плебисцита предшествовала необходимость предоставления возможности управления государством всем слоям населения, а не только аристократии – то есть плебсу, производным от которого и стало название плебисцит.

Под плебисцитом следует понимать постановление, принимаемое общим собранием плебеев и имеющее силу закона для всех римлян. Стоит заметить, что плебисцит и референдум схожи по формально-юридическим признакам и последний является полным правопреемником первого в современных реалиях, однако необходимо отметить, что в некоторых государствах, например во Франции словом плебисцит обозначают референдум, то есть они являются синонимичными или даже идентичными.

Вышесказанное обусловлено двумя факторами: во-первых рецепцией правовыми системами запада римского права как такового и связанных с ним правовых явлений, а во-вторых тем, что Вольтер описывая первые референдумы проводимые в Швейцарии, называл их плебисцитами, то есть он фактически отождествлял эти понятия.

Итак, мы можем наблюдать, что уже на данном этапе развития общества, государства и демократии, как политического режима и социального регулятора происходят злоупотребления одним классом населения над другим, так как постановление плебса обязательно для всех римлян. Вышесказанное является логичным, так как плебс является большей частью населения, а значит, его мнение будет превалировать над мнением аристократии и других прослоек общества, однако возникает вопрос относительно верности принимаемых плебсом правовых решений, что обусловлено достаточно невысоким уровнем правосознания обычного человека. Также не стоит забывать, что плебс, выражая свое мнение путем плебисцита, то есть фактически современного референдума, мог не учитывать мнение других классов и слоев общества, так как имел наибольший кворум, что превращает институт референдума из института непосредственной демократии в институт классовой борьбы.

Вышеуказанная нами проблема также имела место и в более поздних исторических формациях развития правового института референдума, а именно в период закрепления и широкого распространения института референдума в большинстве государств, которое датируется концом 19 в. – началом 20 в, а также в период утверждения референдума как непосредственной формы народ

Конституция Швейцарии принятая в 1848 года послужила мощным толчком к распространению народного законодательства в форме референдума и народной инициативы. Референдум стал проводиться на трех уровнях: федеральном, кантональном и коммунальном уровне. При этом особое внимание стоит уделить тому, что инициатива его проведения практически всегда исходила от избирателей. С 12 сентября 1848 года по 6 июня 1971 года только на федеральном уровне и лишь по конституционным вопросам избиратели участвовали в 157 голосованиях. Общее соотношение одобренных предложений таково: 63% их исходило от парламента и 13% - от избирателей.

По примерным подсчетам в Швейцарии в период с 1843 года по настоящее время было проведено 240 референдумов, стоит заметить что речь идет о общегосударственных референдумах и о референдумах кантонов, а не о муниципальных референдумах.

Однако, необходимо отметить, что превалирует тенденция доминирования большинства над меньшинством в результате голосования по любому вопросу, который выносился на референдум, однако по нашему мнению это обусловлено уровнем подготовленности или неподготовленности общественного мнения по единым вопросам, а также наличием единого менталитета, ценностей и других особенностей характерных для швейцарских граждан в целом на федеральном уровне, так и для отдельных кантонов и муниципальных образований. Но не стоит и отрицать факта того, что возможно внутри государства имеют место достаточно развитые институты пропаганды и избирательных технологий, которые, так или иначе, склоняют выбор населения к конкретному ответу. Также достаточно вероятным является то, что вышеуказанный феномен связан с императивно составленной формулой референдума, которая не дает избирателю альтернативу выбора, а ставит перед ним диаметрально противоположные позиции, например оптимальное решение конкретного вопроса с этической и моральной точки зрения или негативное решение с этической и моральной точки зрения, на которое избиратель согласиться не может.

Итак, на примере истории развития института референдума в Швейцарии мы можем сделать вывод, что даже в демократическом государстве современности, определенное воздействие на часть населения различными способами, может во-первых привести к единоголосному решению по конкретному вопросу, а во-вторых будут не

выражены интересы меньшинства населения, то есть населения с отличными взглядами от взглядов большинства населения подвергающегося идеологическому воздействию.

Еще одним примером вышеуказанной проблемы являются решения конкретного вопроса на референдуме группой населения, которая подверглась влиянию избирательных технологий или интенсивному психологическому и идеологическому воздействию, вследствие чего референдум является орудием политической власти, а избиратели являются формальностью, как правило, это характерно для авторитарных режимов и диктатур.

Примером вышесказанному может служить референдум в Испании 1947 г., когда большинство голосов было отдано за «Закон главы государства о наследовании поста главы государства», который провозглашал Испанию королевством, а пост главы государства пожизненно сохранялся за Франко, который в то время не был ни королем, не регентом, то есть юридически было закреплено диктаторство и нерушимая единоличная власть диктатора.

Референдум также трижды проводился в фашистской Германии. На всенародные голосования выносились следующие вопросы: о выходе Германии из Лиги Наций в 1933 году; о соединении поста Президента с постом фюрера и рейхсканцлера в 1934 году; о присоединении Австрии к Германии в 1938 году.

На современном же этапе развития демократических государств проблема невозможности полного отражения мнения всех групп населения по конкретному вопросу вынесенном на референдум должна рассматриваться немного в ином ключе. Исходя из теории правового института референдума, решения вынесенные постановлением о результатах референдума являются обязательными для всех жителей определенной территории, то есть в данном случае речь идет о реализации принципа территориальности права. Однако в связи с вышесказанным возникает вопрос, почему решения на референдуме принимают только граждане, а действуют они для всех лиц, проживающих на территории конкретного государства. Прежде всего, вышесказанное обусловлено спецификой гражданства, а точнее наличием политических прав в государстве только у граждан, однако это не верно, так как в реалиях трудовой миграции и международной интеграции (ЕС, гражданство ЕС), вопрос ограничения политических прав иностранцев, апатридов и бипатридов проживающих на территории конкретного государства, ограничивает и потенциал самого государства, так как мнение всех слоев населения при решении конкретного вопроса на референдуме не учитывается. Данный вектор политики государств обосновывается категорией лояльности конкретного индивида по отношению к государству, однако по нашему мнению данная точка зрения является неверной, так как противоречит самой демократии, как политическому режиму, который построен на коллективном принятии решений, что как следствие противоречит и сути самого института референдума и нивелирует его значимость.

Второй достаточно значимой проблемой функционирования правового института референдума является отсутствие должного финансирования и отлаженного механизма организации референдумов на общегосударственном, региональном и муниципальном уровнях соответственно. Данная проблема более актуальна для стран СНГ, так как институт референдума не имеет такой большой истории как в Швейцарии или Франции и вследствие этого практика по данному вопросу является достаточно не разработанной. Выше указанное обусловлено застойными демократическими процессами в институте непосредственной демократии в период СССР, а также в постсоветский период. Проблема финансирования, как таковая обусловлена тем что при составлении бюджета государства не выделяется отдельный фонд на проведение референдумов и как следствие данный институт практически невозможно реализовать, диаметрально противоположно складывается ситуация в странах ЕС - Франции, Швейцарии, Германии, где практика по данному вопросу является наработанной. Также необходимо отметить, что отсутствует четкий механизм реализации института референдума, так как государства СНГ имеют

небольшой опыт проведения референдумов общегосударственного значения, однако не имеют никакого опыта проведения референдумов регионального и муниципального уровней. Все вышесказанное негативно влияет на развитие такого института непосредственной демократии, как референдум.

Третьей достаточно важной проблемой института референдума являются злоупотребления при составлении формулы референдума, то есть списка вопросов и возможных вариантов ответа, которые выносятся на референдум. Важность формулы референдума заключается в том, что она может, как помочь гражданину решить конкретный вопрос, вынесенный на референдум в соответствии с его усмотрением, так и ввести гражданина в заблуждение, вследствие низкого уровня его правосознания или определенной сложности юридической конструкции применяемой в ней, поэтому волеизъявление индивида будет искаженным и как следствие решение вынесенных на референдум вопросов будет предreshено заранее. Для решений данной проблемы, по нашему мнению необходимо, чтобы представители доктрины вырабатывали рекомендации по составлению объективно правильной формулы референдума, а также сами участвовали в ее создании.

Итак, в данной работе мы дали общую характеристику некоторым проблемам функционирования правового института референдума, а также дали им общую характеристику и предложили возможные варианты их разрешения. Также, мы считаем, что необходимо заметить, что изучение проблематики правового института референдума является очень важным, так как: во-первых позволит нивелировать негативные факторы функционирования данного института, а как следствие и ограничение волеизъявления со стороны населения конкретного государства, а во-вторых теоретикам права смогут выработать концепцию модернизации данного института в современных реалиях и спрогнозировать его дальнейшее развитие, в-третьих разрешение проблем института референдума и его модернизация поможет модернизировать сам институт демократии как политический режим и адаптировать его к современным реалиям.

Список источников

1. Гревцов Ю.И. Энциклопедия права: учебное пособие / Ю.И. Гревцов. – СПб: СПбГУ, 2008 – 285 с.
2. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право РФ. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.пособие. 4-е изд., перераб. и доп. / Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2015. – 517 с.
3. Сахаров Н. От вече – к плебисциту // Народный депутат. – 1990. – С. 125-127
4. Мамичев В.Н. Референдум в законодательстве зарубежных стран и России: историко-правовое исследование / В.Н. Мамичев. – Ставрополь, 2000. – 37 с.
5. Курти Ф. История народного законодательства и демократии в Швейцарии: Пер. с нем. Львовича Г.Ф. – СПб., 1900. – С 9–10.

УДК 340.13

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Герасименко Юлия Вячеславовна
старший преподаватель
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail: iuliatr@yandex.ru
Собанский Егор Владимирович
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail: johh.win@yandex.ru

Аннотация. В статье проводится анализ некоторых аспектов правотворческой деятельности государства. Рассмотрена проблема эффективности правотворческой деятельности как базовой формы осуществления функций государства.

Ключевые слова: правотворчество, эффективность правотворчества, непосредственное правотворчество, социальное направление правотворческой деятельности.

В настоящее время в нашем государстве происходят концептуальные изменения во всех без исключения сферах общественной жизни. В этих условиях требуется усовершенствование и пересмотр форм осуществления функций государства. Особенное внимание заслуживает базовая форма осуществления функций государства – правотворчество. Сегодня в нашем государстве формируется новая правовая система. Это приводит к тому, что темпы правотворческой деятельности в государстве высоки как никогда. Хотя, надо признать, эффективность правотворческой деятельности оставляет желать лучшего. Низкое качество нормативно-правовых актов негативно отражается на осуществлении абсолютно всех функций государства.

Правотворческая деятельность занимает центральное место в научных дискуссиях. Фундаментальные основы изучения различных аспектов правотворчества заложили такие известные ученые как С.С. Алексеев, М.И. Байтин, Д.А. Керимов, Н.Н. Вопленко, В.В. Лазарев, А.В. Мицкевич, А.С. Пиголкин, В.В. Степанян, Р.О. Халфина и другие.

Несмотря на значительную разработанность этой категории, актуальность исследования не утратила своего значения и сегодня, поскольку в нашем обществе продолжают происходить новые государствообразующие процессы.

Одним из проблемных аспектов регулирования общественных отношений является эффективность правотворчества. От качества и эффективности правотворческой деятельности, в результате которой специально уполномоченные органы разрабатывают, принимают (издают), изменяют или отменяют нормативно-правовые акты, зависит как уровень достижения целей соответствующего органа, так и тот полезный результат, для которого принимаются правовые нормы.

Правотворчество – это многогранное явление, которое обеспечивает формирование норм как внутринационального, так и международного права, их изменение и усовершенствование.

В советской правовой литературе правотворчество рассматривалось в основном, как монополярная деятельность государства. Так С.С. Алексеев определяет правотворчество как особую правовую форму государственного управления обществом, возведенную в закон волю советского народа путем разработки и установления нормативных правовых актов компетентными органами государства, уполномоченными государством общественными организациями либо непосредственно самим народом [1, с. 310].

В современных условиях развития государства и гражданского общества такое понимание правотворческой деятельности представляется несколько ограниченным, поскольку не отображает в полной мере роли института гражданского общества в управлении государством.

Как правило, при употреблении термина «правотворчество» очень часто происходит отождествление с термином «законотворчество», хотя этот процесс осуществляется разными субъектами. Понятие «закон» относится только к нормативным правовым актам, принимаемым парламентом и имеющим высшую юридическую силу, в таком случае правотворчество является законотворчеством.

Однако все государственные органы имеют полномочия издавать нормативно-правовые акты в пределах своей компетенции, поэтому в литературе выделяют подзаконное ведомственное правотворчество.

В.В. Лазарев различает несколько видов правотворчества. Прежде всего, это непосредственное правотворчество, т.е. принятие правовых норм народом в ходе референдума [2, с. 324]. В соответствии с ч. 3. ст. 2 Конституции Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы [3]. Осуществление непосредственного правотворчества через референдум порождает на практике множество проблем, среди которых центральное место занимает вопрос практической реализации решений референдума.

Следующим видом правотворчества В.В. Лазарев выделяет делегированное правотворчество. Правотворческий орган передает часть своих полномочия по изданию правовых норм другим субъектам, например – правительству. Основной проблемой такого вида правотворчества является контроль за результатами деятельности уполномоченного органа. Такое делегирование, например, имеет место по отношению к органам местного самоуправления.

Еще одним видом правотворчества ученый выделяет санкционированное правотворчество. Сюда относят утверждение государственными органами норм, принятых негосударственными организациями, например, государственная регистрация уставов юридических лиц.

В силу особой значимости законов порядок их подготовки, рассмотрения и принятия предполагает соблюдение специальных процедур, которые определяются Конституцией ДНР и регламентом народного совета ДНР.

В нашем молодом государстве проблема качества и эффективной реализации законов выходит на первый план.

Свидетельством низкого качества законов является внесение многочисленных поправок в недавно принятые законы и существование в государстве неоправданно большого числа подзаконных актов. Нужно разделять законотворчество в случае принятия закона первично, принятия основополагающего закона и законов, вносящих поправки. Следует отметить, что в период с апреля по сентябрь 2018 года Народным Советом ДНР было принято 39 законов, 28 из которых являются законами о внесении изменений, и лишь 11 – это законы, первичные, т.е., такие, которые осуществляют первичное регулирование общественных отношений. Такой результат говорит о непродуктивной работе нашего парламента и свидетельствует о низком уровне культуры правотворчества.

Представляется необходимым обратиться к опыту других стран, например, в Канаде не допускается вносить поправки в закон в течение не менее пяти лет после его принятия. После принятия закона проводится мониторинг относительно практики реализации соответствующих норм [2, с. 254].

Кроме того, считаем необходимым предусмотреть ответственность за некачественную подготовку законопроекта, ввести обязательной процедуру экспертной оценки законопроекта, вносимого на рассмотрение парламента. Следует также внести

предложение о принятии именных законов для стимулирования ответственного отношения субъекта законодательной инициативы к разработке законопроекта.

Актуальной проблемой является и осуществление мониторинга (отслеживание и сбор информации) практики реализации принятых законов и мониторинг общественного мнения о практике реализации закона. Интересно предложение В.В. Лазарева о составлении досье на каждый значимый закон. В досье можно было бы помещать информацию о результатах социологических исследований, связанных с законом и его реализацией, результаты правовых экспериментов; позиции ученых о законопроекте и законе и его реализации в научных публикациях.

Различные авторы отмечают, что, эффективность правотворчества в качестве деятельности, имеющей юридическую регламентацию, рассматривается в различных направлениях [4]. Среди таких направлений выделяют целевое, экономическое, процедурное и социальное.

В целевом направлении эффективность правотворчества рассматривается с точки зрения поставленных целей правотворчества и действительно наступившими результатами после принятия того или иного нормативно-правового акта. С. Э. Григорьев отмечает, что: «Данный подход созвучен господствующей в отечественной науке целевой концепции эффективности норм права» [4].

Однако немаловажным аспектом эффективности правотворчества является такая характеристика как рациональность. Под рациональностью подразумевают достижение поставленных перед правотворческим органом наибольшего числа полезных результатов, при использовании минимальных затрат и издержек. Нормативно-правовые акты, которые обеспечат получение данных результатов необходимо признавать экономичными, так как на этапе их реализации отсутствует необходимость в привлечении каких-либо экономических ресурсов (экономическое направление) [5].

В процедурном направлении достаточно оперативного осуществления того комплекса эффективных правотворческих процедур, которые позволят поддерживать и развивать организацию правотворческого процесса. Немаловажным является выделение лишь оптимального количества процедур и их соотношения в процессе правотворческой деятельности. С.Э Григорьев отмечает, что на данном направлении необходимо учитывать и минимальные издержки, связанные с осуществлением данных процедур в определенные периоды [6].

Социальное направление подразумевает максимальное отражение правовыми нормами объективных процессов развития общества, а также, потребностей и интересов населения, где положительные социальные изменения связаны с деятельностью правотворческого органа [7].

Исходя из совокупности данных направлений, можно сделать вывод о том, что результативность правотворчества представляет собой эффективную деятельность специально уполномоченных органов на принятие (издание), изменение и отмену нормативно-правовых актов. Данная деятельность является многоаспектным явлением, где учет каждого из них позволит определить эффективность правотворческой деятельности, соответствуя закономерностям развития общества, их требованиям и достижение высокого уровня полученных в таком аспекте результатов. Стоит отметить, что невозможность соблюдения требований, выдвигаемых каждым из направлений, повлечет нарушений всей системности и целостности правотворческой деятельности, что приведет к снижению эффективности не только правотворчества, но и правового регулирования в целом.

Как известно – государство, в лице его законодательного (представительного) органа при помощи правотворческой деятельности оформляет и регламентирует уже фактически сложившиеся общественные отношения. Эффективность регулирования правоотношений напрямую зависит от качества законов, принимаемых в государстве.

Хотелось бы отметить, что процедурные механизмы разработки и принятия законов приобретают особое значение. Необходимость их улучшения и рационализации выдвигается на первый план.

Мы предлагаем указать на некоторые недостатки, существующие в законотворческом процессе ДНР, и предложить пути совершенствования правотворческой деятельности.

Так, ч. 1. ст. 72 Конституции ДНР гласит «на территории Донецкой Народной Республики право законодательной инициативы в Народном Совете принадлежит Главе ДНР, депутатам Народного Совета, его отдельным комитетам и комиссиям, представительным органам местного самоуправления, а также Верховному Суду ДНР и Генеральному прокурору ДНР по вопросам их ведения». Однако, ст. 9 Закона ДНР «О прокуратуре», предусматривает, что: «Прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательный орган и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов». Исходя из этого, прослеживается противоречие в отношении возможности воспользоваться правом законодательной инициативы прокурором, так как Конституция наделяет таким правом только Генерального прокурора.

В связи с этим, мы предлагаем изменить указанную статью следующим образом. «Прокурор, при установлении, в ходе осуществления своих полномочий, необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе ходатайствовать перед Генеральным прокурором о внесении в законодательный орган и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложений об изменении, дополнении, отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов».

Так же, п. 2, ст. 7 Конституции ДНР предусматривает, что: «Законы Донецкой Народной Республики подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Нормативные правовые акты Донецкой Народной Республики, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения». Закон ДНР «О нормативных правовых актах» от 07.08.2015 №72-1 НС устанавливает, что обнародование нормативного правового акта – доведение нормативного правового акта до всеобщего сведения, путем официального опубликования его в официальных печатных изданиях, а также на официальном сайте правотворческого органа. В связи с этим, предлагается уточнить, какие именно печатные издания являются официальными, поскольку этот вопрос на законодательном уровне не урегулирован.

Особой проблемой в Донецкой Народной Республике, которая негативно влияет на эффективность правотворчества, является несоблюдение принципа гласности при принятии законов парламентом. Содержание принципа гласности правотворческой деятельности состоит в том, что недопустимо осуществлять подготовку нормативно-правовых актов кулуарно, узким кругом специалистов. Проекты кодексов и законов следует в обязательном порядке доводить до сведения научной общественности, публиковать в средствах массовой информации для всеобщего ознакомления и обсуждения. С сожалением можно констатировать, что сейчас проекты законов, которые находятся в парламенте на рассмотрении, не размещаются в открытом доступе на официальном сайте Народного Совета ДНР. Общественность не имеет возможности ознакомиться с текстами законопроектов. Можно утверждать, что, не соблюдая принцип гласности, не соблюдается и принцип законности. Публикация некоторых законопроектов осуществляется только на официальном сайте общественного движения «Свободный Донбасс». В связи с этим предлагается все тексты законопроектов, принятых парламентом на рассмотрение размещать на официальном сайте Народного Совета.

В заключении следует сделать общий вывод о том, что для эффективной правотворческой деятельности в государстве нужно разработать комплексную программу законодательных работ, которые бы отображали социально-экономические потребности, политические реалии, правоприменительную практику, а также разработать процедуру мониторинга принимаемых законов. Проблема оценки закона, эффективности законодательного решения – это комплексная научная задача, решаемая в политическом, юридическом, социальном, экономическом, психологическом измерениях.

Список источников

1. Теория государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985. – 480 с.
2. Лазарев В.В., Липень С.В., Саидов А.Х. Проблемы общей теории Jus. Учебник для магистрантов юридических вузов / отв. ред. В.В. Лазарев. – М.: Изд-во НОРМА, 2012. – 655 с.
3. Конституция Донецкой Народной Республики (принята Постановлением Верховного Совета Донецкой Народной республики № 1-1 от 14.05.2014 г.). [Электронный ресурс]: – URL: Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики: <http://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiya/> (дата обращения: 12.10.2018).
4. Григорьев С. Э. Эффективность правотворчества и ее различные аспекты // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. / [НЭБ «КиберЛенинка»] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/effektivnost-pravotvorchestva-i-ee-razlichnye-aspekty> (Дата обращения: 15.10.2018).
5. Дурыманова Т. М. О влиянии эффективности правотворчества на качество законов / Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. № 2 / [НЭБ «КиберЛенинка»] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-vliyanii-effektivnosti-pravotvorchestva-na-kachestvo-zakonov> (Дата обращения: 15.10.2018).
6. Григорьев С. Э. О проблеме эффективности правотворчества // Общество: политика, экономика, право. 2016. / [НЭБ «КиберЛенинка»] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-probleme-effektivnosti-pravotvorchestva> (Дата обращения: 15.10.2018).
7. Кожевина М. А. Критерии эффективности правотворчества в контексте интегративного подхода к правопониманию // Юридическая техника. 2012. № 6 / [НЭБ «КиберЛенинка»] / URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/kriterii-effektivnosti-pravotvorchestva-v-kontekste-integrativnogo-podhoda-k-pravoponimaniyu> (Дата обращения: 15.10.2018).

УДК 343.7

**ЭВОЛЮЦИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА XX ВЕКА.
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ С ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Евтушенко Юлия Викторовна
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail: julia.evtushenko99@gmail.com
Болхудере Диана Дмитриевна
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail: bolhudere99diana@gmail.com

Аннотация. В данной статье рассматриваются становление и развитие уголовного законодательства Российской Федерации в XX веке, а также проводится историческая параллель с действующим уголовным кодексом РФ, с целью выявления общих и различных норм.

Ключевые слова: Уголовное законодательство, уголовный кодекс, Конституция, проект закона, уголовное уложение.

Уголовное законодательство России имеет богатую историю, тесно связанную с развитием Российского государства. Однако, на сегодняшний день актуальным остаётся вопрос совершенствования уголовного законодательства. В этой связи уместным будет выявление стабильных тенденций эволюции уголовного законодательства, что позволит прогнозировать дальнейшее его развитие и использовать положительный исторический опыт. Методологическую основу исследования составляет система методов: диалектический, исторический, систематический, метод сравнительного правоведения, анализ литературы. Полученный материал может быть использован при решении вопросов законодательства и способствовать развитию теории уголовного права России.

Двадцатый век Российская империя начала с Уложением о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. в редакции 1885 г. Однако, уже в 1903 г. появился последний кодифицированный уголовно-правовой акт Императорской России – Уголовное уложение 1903 года, содержащий положения о преступлении и наказании, области действия уголовного закона, формах вины, субъекте преступления, обстоятельствах, исключающих преступность деяния и других институтах; здесь получили закрепление стадии совершения преступления (приготовление, покушение, законченное преступление). Уложение впервые в российском праве сформулировало норму о возрастной невменяемости, выделяет норму об убийстве в состоянии сильного душевного волнения. Применялись эти законы и в период между Февральской и Октябрьской революцией 1917 года, однако с новыми уголовно-правовыми нормами: введена уголовная ответственность за «призывы к гражданской войне», сделанные в печати, отменена смертная казнь, распространение получила внесудебная уголовная репрессия [1, с. 136].

В 1922 г. принят УК РСФСР, включал 218 статей. В 1924 году были приняты Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, положения которых легли в основу новой редакции Уголовного кодекса РСФСР 1926 года. Новый УК РСФСР признал себя преемником УК 1922 г., поэтому назывался Уголовный кодекс РСФСР в редакции 1926 г. Конституция 1936 г. целиком передавала уголовное законодательство в ведение СССР.

В целом уголовное законодательство 1920-х – 1930-х годов носило репрессивный характер: применение уголовного закона по аналогии, ответственность не носила личного характера, допускалось придание обратной силы уголовным законам, а нормы, защищающие интересы государства, предусматривали более жестокую санкцию, чем нормы о преступлениях против личности, в противоречие принципу гуманизма была

установлена уголовная ответственность с 12-летнего возраста, лишение свободы повышено до 25 лет, введено тюремное заключение, отменено условно-досрочное освобождение [2].

Уголовное законодательство периода Великой Отечественной войны имело такие черты: 1) фактическая отмена репрессий, 2) военное положение, и правосудие в местах военных операций осуществляли военные трибуналы, 3) законы «приравнивания» отражали традиции нормотворчества сталинской модели, 3) уголовные законы об ответственности гитлеровцев.

Послевоенный период с 1945 по 1953г. был отмечен двумя направлениями уголовно-правового нормотворчества: 1) попытки сбить рост экономической преступности ужесточением уголовной кары, 2) издание прогрессивных норм, обусловленных исторической победой СССР в Великой Отечественной войне (Указ «Об амнистии в связи с победой над гитлеровской Германией», Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об отмене смертной казни»).

Смерть Сталина в 1953 г. ознаменовала новый виток в развитии уголовного права, что связано с деконструкцией репрессивных институтов уголовного законодательства, амнистией и реабилитацией осуждённых.

В 1958 г. были приняты Основы уголовного законодательства Союза ССР, которые стали шагом к демократизации уголовного законодательства: отказ от применения уголовного закона по аналогии, формирование института освобождения несовершеннолетних от уголовной ответственности и наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия, наметилось общее смягчение норм права, отменялись наказания за трудовые и гражданско-правовые нарушения, смертная казнь определялась как исключительная.

Уголовный кодекс РСФСР вступил в действие с 1 января 1961 г. Основные положения Кодекса основывались на тех же классовых принципах, что и предыдущие нормативные акты, на первое место ставил интересы государства и общества, а не личности. За 60–70-е гг. криминологическая обстановка стала причиной внесения в уголовное законодательство многочисленных поправок и дополнений: усилена уголовная ответственность за убийство, изнасилование, хулиганство, распространение венерических заболеваний и др. [3].

Принятая в 1977 г. новая Конституция СССР обусловила гуманизацию уголовного законодательства: происходит формальное закрепление принципа презумпции невиновности, вводятся институты отсрочки исполнения приговора, условного освобождения из мест лишения свободы с обязательным привлечением к труду, увеличивается число видов освобождения от уголовной ответственности.

С началом перестройки 1985 г. появилась необходимость разработки нового законодательства с приоритетом общечеловеческих ценностей. В 1987 году создана и опубликована теоретическая модель уголовного кодекса, которая стала фундаментом для разработки и принятия Основ уголовного законодательства 1991 года, учитывавших демократические преобразования в обществе. Из УК были исключены статьи об уголовной ответственности за антисоветскую агитацию и пропаганду, распространение заведомо ложных измышлений, порочащих советский общественный и государственный строй, спекуляцию, частнопредпринимательскую деятельность и коммерческое посредничество [4, с. 219].

Работа над проектами нового кодифицированного уголовного законодательства началась сразу после провозглашения независимости российского государства. Первый проект Уголовного кодекса был внесён в 1992 года, он уже предусматривал многие изменения, определившие облик нового уголовного законодательства России: приоритет охраны жизни и здоровья человека, таким образом, вторая половина двадцатого века в уголовном законодательстве России характеризуется постепенным переходом от репрессий и антигуманной направленности в системе наказаний с акцентом на интересах

государства к международным принципам индивидуализации наказаний. Окончательно с обретением независимости российского государства установилась полная реализация принципов законности, гуманизма и справедливости.

Как известно, 1996 год был ознаменован принятием нового Уголовного кодекса Российской Федерации, который был введен в действие с 1 января 1997 года. За время действия УК в него уже были внесены изменения тринадцатью федеральными законами. Этими законами были внесены изменения в 41 статью УК; добавлены пять новых статей (1451, 1711, 2151, 2152 и 3271).

Процесс внесение изменений и дополнений в закон, особенно в уголовный, обусловлен в большой мере таким объективным обстоятельством, как, например, меняющаяся преступность, а именно повышения ее уровня, все это требовало незамедлительной реакция для предотвращения случаев преступлений. И на этом этапе изменения и усовершенствование уголовного законодательства продолжались с еще большей интенсивностью. Так, в 1997–1998 гг. в Государственную Думу официально внесено около 50 законопроектов, касающихся более 120 (т. е. примерно трети) статей Уголовного кодекса, из них 6 стали действующими законами. С марта по июль 2001 года в Государственную Думу было внесено 24 законопроекта, направленных на внесение изменений и дополнений в действующий УК, из которых – 11 законопроектов было внесено депутатами Государственной думы; 9 поступило в порядке законодательной инициативы представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; 3 внесло Правительство РФ и 1 был направлен членом Совета Федерации (губернатором Красноярского края).

Второй блок законопроектов направлен на усиление уголовно-правовой охраны прав несовершеннолетних. Так, проектом предлагается изменить возрастной предел, предусмотренный ст. 134 УК («Половое сношение и иные действия сексуального характера с лицом, не достигшего четырнадцатилетнего возраста») до восемнадцати. Следует напомнить, что Федеральным законом от 25 июня 1998 г. №92–ФЗ этот возраст понижался с шестнадцатилетнего до четырнадцатилетнего. Человек не достигший возраста 18–ти лет, является ограниченно дееспособным и неспособен самостоятельно отвергнуть притязания на его половую неприкосновенность. Действительно, в настоящее время проблема половой неприкосновенности несовершеннолетних стоит очень остро. Однако, приняв предлагаемый законопроект, появиться коллизия норм уголовного и семейного права. Так, Семейный кодекс РФ, устанавливая брачный возраст (ст.13), допускает вступление в брак при наличии уважительных причин лицам, достигшим возраста шестнадцати лет. Если один из супругов будет моложе восемнадцати лет, а другой старше, то последней будет подлежать уголовной ответственности.

Третий блок законопроектов направлен на усиление уголовно-правовой охраны общественной безопасности и общественного порядка.

Проектом закона, внесенным депутатом Государственной Думы, предлагается установить уголовную ответственность за организацию террористической деятельности (дополнить УК ст. 2051), а именно за создание преступного сообщества (преступной организации) для совершения преступлений террористического характера, а равно руководство таким сообществом (организацией), а также вербовка, вооружение или обучение лиц для совершения преступлений террористического характера либо финансирование заведомо для виновного террористического сообщества (организации). Кроме того, в статье предлагается предусмотреть и уголовную ответственность за участие в таком преступном сообществе (организации) и совершаемых ими преступлениях террористического характера.

К проектам законов, направленных на усиление уголовно-правовой охраны общественной безопасности и общественного порядка, относятся и законопроекты о внесении изменений в статьи УК, устанавливающие ответственность за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств. Так, были внесены депутатами

законопроекты, которые предлагают установить уголовную ответственность за приобретение или хранение наркотических средств или психотропных веществ без цели сбыта не зависимо от их размера. Действующий уголовный закон предусматривает ответственность за такие деяния только при наличии крупного размера наркотических средств или психотропных веществ.

Четвертый блок законопроектов направлен на усиление уголовно-правовой охраны экономической сферы.

Проектом закона, внесенным Губернатором Красноярского края, предлагается изложить в новой редакции ч. 1 ст. 171 УК РФ («Незаконное предпринимательство»). Изменения, которым подвергается данная статья, сводятся к следующему: во-первых, объективная сторона преступления расширяется, т. к. в диспозицию статьи добавляются действия выраженные в осуществлении предпринимательской деятельности без постановки на налоговый учет лицами, ранее привлекавшимися за такое нарушения к административной ответственности; во-вторых, предлагается исключить из диспозиции ч. 1 ст. 171 условие о наступлении общественно-опасных последствиях, т. е. уголовная ответственность за это преступление подлежат вне зависимости от наступления или не наступления вреда. Единственной целью внесения этих изменений, как вытекает из пояснительной записке, является повышение собираемости налогов. Как уже было ни раз, при помощи уголовного закона пытаются решить совсем не уголовно-правовые проблемы.

Правительством РФ предлагается усилить уголовную ответственность за преступления на рынке ценных бумаг, а именно: изложить ст. 185 УК РФ в новой редакции и дополнить УК РФ ст. 1851 «Злостное уклонение от раскрытия информации либо предоставление недостоверной информации на рынке ценных бумаг». Изменения, вносимые в ст. 185 УК РФ, расширяют объективную сторону состава преступления и ужесточают санкцию за это деяние.

Также Правительством РФ представлен проект федерального закона, вносящий изменения в ст. 188, 189 УК РФ [5].

В ч. 2 ст. 188 УК РФ расширяется круг предметов преступлений, а именно включаются радиационные источники, ядерные материалы, средства доставки оружия массового поражения, материалов и оборудования, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, кроме того, предметом данного преступления становится любое вооружение и военная техника. Важно также отметить, что экспорт или передача предметов, указанных в ст. 189 УК РФ, является противоправными и уголовно наказуемым деянием, если осуществляется иностранной организации или ее представителю, которые заведомо для субъекта могут использовать эти предметы при создании вооружения и военной техники и в отношении которых установлен экспортный контроль. Следовательно, можно констатировать, что с одной стороны происходит расширение круга предметов преступлений, а с другой, сужение объективной стороны преступления, т. к. закрепляется «получатель» материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации, используемых при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники.

Результатом являются видимые изменения законодательства, которые оказывают помощь для разграничения составов преступлений, отграничение одних преступлений от других. Принятые изменения призваны гуманизировать законодательство, приблизить его к международным нормам и убрать многие неточности, размытость некоторых норм.

Также следует констатировать, что изменения, внесенные в УК РФ за неполные 18 лет, не во всех случаях служат тем высоким целям, которые указаны в ч. 1 ст. 2 УК РФ. В очередной раз хочется повторить высказанное многими российскими криминалистами мнение о необходимости издания новой редакции уголовного закона Российской Федерации, который бы соответствовал реалиям современного исторического периода российской государственности и вобрал бы в себя две священные идеи: «защиты» и «не

навреди», именно поэтому уголовное законодательство ни на минуту не останавливается в усовершенствованиях и дополнениях, ведь благодаря этому, возможно через несколько лет или десятков лет, будет существовать «чистый», правильный и идеальный Уголовный кодекс.

Список источников

1. Курс уголовного права. Общая часть. Т. 1: Учение о преступлении. / Под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. – М.: Зерцало, 1999 г. – 624с.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 30. – Ст. 3986
3. Уголовный кодекс РСФСР. – М.: Юридическая литература, 2015. – 280 с.
4. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. – Москва: Гостехиздат, 2014. – 752 с.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ : в ред. от 12.11.2018, с изм. и доп. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/. – (дата обращения: 20.11.2018).

УДК 327

ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В ГОСУДАРСТВЕ С НЕПРИЗНАННЫМ СТАТУСОМ: ИНТЕГРАЦИЯ И ПРИЗНАНИЕ

*Жигулин Алексей Михайлович
Депутат Народного Совета
Донецкой Народной Республики
Председатель Комитета по уголовному
и административному законодательству
e-mail: info@zhygulin.com*

Аннотация: в статье рассматривается проблема международно-правового признания государств, образовавшихся в результате реализации права на самоопределение. Показано базовое значение норм международного права в построении концепции международного признания таких государств. Обоснована важность качественной законотворческой деятельности самоопределившегося государства как фактора, способного оказать существенное влияние на его международно-правовое признание.

Ключевые слова: непризнанное государство, законотворческий процесс, международное признание.

Актуальность выбранной темы исследования определяется кризисными явлениями в сложившейся модели мироустройства. Активное проведение в жизнь политики «двойных стандартов» приводит к государственным переворотам, реализации технологий «цветных революций». В них проявляется обширный спектр мотивирующих факторов отдельных социальных групп – от мировоззренческих до экономических. На угрозы, возникающие в результате применения «двойных стандартов» в международной политике, неоднократно обращал внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин.

На этом социально-политическом фоне группы населения, проживающего на отдельных территориях и объединенные этническими, религиозными, историческими, культурными, языковыми и другими признаками, все чаще заявляют о стремлении к

политической самостоятельности. Можно утверждать, что тем самым ими реализуется провозглашенное и зафиксированное в Уставе Организации Объединенных Наций (далее по тексту – Устав ООН) право на самоопределение.

Вместе с тем, повсеместное нарушение норм международного гуманитарного права, в особенности на территориях вооруженных конфликтов, приобретает системный характер. Данная тема представляет особый интерес для Донецкой Народной Республики. Выработка наиболее эффективной модели законотворчества в самоопределившемся государстве, которая была бы способна оказать существенное влияние на достижение главной цели, которой является международное признание, имеет приоритетное значение. Кроме того, международное признание самоопределившихся государств, которые исторически, этнически, идеологически близки государствам Евразийского пространства, способно играть значимую роль в контексте обеспечения интеграционных процессов.

Целью данной статьи является обоснование необходимости международного признания самоопределившегося государства, формулирование концептуальных основ достижения международного признания.

В обобщенном виде к факторам, вынуждающим мировое сообщество прибегать к политике «двойных стандартов» в отношении самоопределившегося социума, можно отнести проблемы взаимодействия и противоречия различных культур, ускорение изменений социально-политического характера, разобщенность мирового сообщества, что не позволяет одинаково применять нормы международного права для регулирования этих процессов.

Заметим, что в таких условиях не все самопровозглашенные государства ставят своей целью достижение абсолютной политической самостоятельности. История знает множество примеров, когда такое стремление направлено на объединение с другими, часто с соседними суверенными государствами.

В этом случае справедливо было бы обозначить такую форму самоопределения термином «воссоединение». Например, в 2014 году Республика Крым провозгласила независимость исключительно ради присоединения к Российской Федерации, и для этого ей потребовалось лишь признание последней. Другой пример – вследствие возникшего противостояния гражданского населения юго-восточных регионов Украины, несогласного с государственным переворотом, произошедшим в г. Киеве 20-23 февраля 2014 года, на территории бывшей Донецкой области 11 мая 2014 г. был проведен референдум о самоопределении. Результатом явилось поддержание Акта о провозглашении государственной самостоятельности от 07.04.2014 г. [1].

Таким образом, самоопределившиеся государственные образования ставят перед собой различные цели, к которым можно отнести:

- 1) вхождение в иное государство, обладающее международной субъектностью;
- 2) достижение политической самостоятельности и международное признание.

Следует отметить, что во многих случаях в процессе реализации права на самоопределение, выделенные нами цели не достигаются. В связи с этим возникает множество проблем, решение которых оказывает существенное влияние на качество жизни населения самоопределившихся территорий. В большинстве случаев реализация права на самоопределение приводит к конфликту, и часто он имеет вооруженный характер.

В политическом контексте, если цель при реализации права на самоопределение не достигнута, то такое состояние, в котором продолжает существовать эта самоопределившаяся территория, определяют термином «состояние замороженного конфликта». Примером может служить Приднестровская Молдавская Республика, где конфликт имел вооруженный характер, и с момента реализации права на самоопределение (с 1990 года), цель не достигнута и до настоящего времени.

Понятие «непризнанные государства» используем для обозначения самоопределившихся государственных образований. Они, как правило, обладают такими

признаками государственности, как наличие наименования (принимаемого как официальное), атрибутов (государственных символов), населения, контроля над территорией, системы управления (включая органы власти, судебную систему, вооружённые силы) и правовой системы (закрепленную конституцией и другими нормативными документами).

Но, вместе с тем, такие государства не приобрели официального дипломатического признания со стороны стран-членов Организации Объединенных Наций, а их территория, как правило, признается некоторыми другими государствами как находящаяся под юрисдикцией других стран.

В современной мировой политике действуют различные участники международных отношений, но основными субъектами считаются государства и союзы государств.

Признанные государства рассматриваются как полноценные участники таких отношений. Однако, возникновение новых государств и межгосударственных союзов способствуют разрушению прежнего миропорядка. Заложенный в Уставе ООН принцип права на самоопределение [2] открывает доступ к международно-правовому признанию новых государств. Оно далеко не всегда происходит быстро и мирно.

Основной причиной конфликта, возникающего между самоопределившимися государствами и государствами, признанными ранее, называем противоречие между принципом самоопределения и принципом неприкосновенности границ и территориальной целостности, закрепленными в ст. 1 и ст. 2 Устава ООН [2]. Обращаем внимание, что подобная ситуация имела место на юго-востоке Украины.

Так, после проведенных в мае 2014 г. референдумов о самоопределении территорий, претендующих на свою политическую независимость и самостоятельность, государство Украина не согласилось с их результатами и не признало легитимность волеизъявления народа, обвинив значительную часть населения в сепаратизме.

Можно утверждать, что в этом проявилась неспособность существующей социально-политической конструкции приспособляться к реалиям современности [3, С. 71]. В результате, возникло противостояние, сопровождающееся значительными, порой трагическими потерями с обеих сторон.

Однако, считаем, что только на основании международного гуманитарного права возможно в современных условиях мирное разрешение подобных конфликтов, ввиду отсутствия иных оснований для согласования интересов конфликтующих нового и давно установившихся государств. Поэтому для самоопределившейся стороны вооруженного конфликта ключевым становится вопрос международно-правового признания.

Обращаем внимание, что противоречия позиций конфликтующих сторон находятся в плоскости квалификации данного конфликта. Международное гуманитарное право выделяет:

- 1) международные вооруженные конфликты;
- 2) вооруженные конфликты немеждународного характера;
- 3) конфликты смешанного характера, т.е. с вмешательством другого государства.

Подчеркиваем, что конфликты по своему содержанию изменчивы по времени. Соответственно, и квалификация конкретного конфликта характеризуется динамикой и изменчивостью. В качестве основания для квалификации конфликта выбираем субъектный состав сторон – его участников.

Так, при столкновении интересов признанных международным сообществом государств, такой конфликт квалифицируют как международный. В этом случае международное гуманитарное право дает правовые основания на совершение определенных действий.

Например, оно довольно подробно определяет порядок обращения воюющих сторон с военнопленными, распределяет участвующих в конфликте лиц на группы (комбатанты, некомбатанты, шпионы, наемники и т.п.).

Сложнее выглядит ситуация, связанная с квалификацией вооруженного конфликта немеждународного характера, где участвуют с одной стороны правительственные силы, а с другой – повстанцы. Отношение последних к целям своей борьбы, как правило, опосредовано национально-освободительным мотивом.

Квалификация типа вооружённого конфликта устанавливается Международным Комитетом Красного Креста (далее – МККК) как профильной международной организацией, призванной осуществлять поддержку в реализации международного гуманитарного права.

Применительно к событиям 2014-2016г.г. на юго-востоке Украины, Глава МККК определил данные события как вооруженный конфликт немеждународного характера [4]. Однако, акцентируем внимание на том, что рассматриваемые события обладают признаками вооруженного конфликта между правительственными силами и неправительственными группами, т.е. народом (населением соответствующей территории). Отмечаем, что социум юго-востока имеет отличные от иного населения Украины признаки в культурном, языковом, религиозном, национальном, историческом аспекте.

Таким образом, считаем обоснованным положение, что население указанных территорий сражается за осуществление своего права на самоопределение. В литературе обосновано мнение, что реализация права на самоопределение в Донецкой области выразилось в стремлении к воссоединению с Российской Федерацией [5]. Таким образом, противоречие позиций международных участников конфликта обусловлено различным их отношением к мотивам воюющей повстанческой стороны.

С учетом различных аспектов – исторического, культурного, языкового, религиозного, национального, – позиция этой воюющей стороны может свидетельствовать об обоснованности международно-правового признания территории, претендующей на политическую самостоятельность. Именно в этом мы видим путь прекращения вооруженного конфликта на юго-востоке Украины.

Международно-правовое признание, в юридическом смысле – это односторонний акт государства, посредством которого легализуется новый субъект международного права, и с ним устанавливаются дипломатические и иные отношения. Только признанное государство может в полной мере нести права и выполнять обязанности, основанные на нормах международного права, эффективно участвовать в международном общении и сотрудничестве [6, С. 358]. Мировой порядок, сложившийся после Второй мировой войны, утвердил право признания новых государств как суверенное право уже существующих государств.

Акт признания может быть совершен только от имени государства или его правительства. Международное признание обычно осуществляется посредством односторонних актов, в которых:

- а) признается факт существования государства;
- б) устанавливаются дипломатические отношения между государствами (примером может служить Указ Президента Российской Федерации от 26 августа 2008 г. № 1260 «О признании Республики Абхазия» [7]).

В научной литературе широкое отображение находит обоснование применения норм международного права к различным ситуациям относительно признания вновь возникающих государств, например, ситуации со странами бывшей Югославии, бывшего СССР и других.

Исследователи-международники отмечают, что «международным институтам следовало бы разработать универсальные критерии, которые должны применяться для предоставления признания. Ведь так практика признания стала бы более единообразной и, зачастую, менее спорной. Однако, это неединственная трудность. Современная политическая обстановка в мире свидетельствует о том, что за последние десятилетия

стало появляться все большее число небольших территорий, которые провозглашают себя самоуправляемыми образованиями» [8, С. 219].

Процедура мирного решения вопроса признания новых государств имеет правовые прецеденты. В мире уже существует практика, на которую можно опираться в рассматриваемой ситуации. Так, в 1991 году на встрече министров иностранных дел стран ЕС были сформированы критерии, которым должно соответствовать государство для его официального признания:

- 1) соблюдение положений Устава ООН;
- 2) уважение принципа нерушимости границ;
- 3) уважение прав и свобод человека, построение демократического режима, гарантирование прав этнических и национальных меньшинств;
- 4) принятие обязательств, касающихся разоружения и нераспространения ядерного оружия;
- 5) мирное разрешение региональных споров, в том числе связанных с вопросами правопреемства.

Подчеркиваем, что, хотя перечисленные критерии носят рекомендательный характер, но они имели определяющее значение при признании новых государств на территории Восточной Европы и бывшего СССР.

Исследователи выделяют такие формы международно-правового признания новых государств – де-юре, де-факто, ad hoc [8, С. 219]. Учитывая описанную выше разобщенность мнений и неунифицированность норм международного права, а также практику применения «двойных стандартов», выделяем общепризнанные и необходимые критерии для обеспечения международного признания новых государств.

Можно согласиться с мнением ученых, которые конкретизируют их в таком виде:

- 1) реальная организация легитимной политической власти, способной к урегулированию внутренней ситуации в стране;
- 2) уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также отсутствие дискриминации народов;
- 3) соблюдение принципа мирного разрешения споров, неприменения силы или угрозы силой, то есть становление нового государства не должно нарушать права других государств на территориальную целостность, независимость и т.д.;
- 4) экономическая самостоятельность;
- 5) способность вступать во взаимоотношения с другими государствами и выполнять принятые международные обязательства [8, С. 219]. Представляется, что эти критерии могут быть реализованы в государственных образованиях с непризнанным статусом. Отметим, что они могут быть реализованы в исключительно демократическо-провозглашенном и реализуемом режиме государственного устройства. Обращаем внимание на принцип верховенства права, как необходимого атрибута демократического государства. Он предполагает наличие правовой доктрины, обеспечивающей интересы самоопределившегося общества. Содержание таких интересов разделяем на гуманитарные и специальные (экономические, политические, культурные, образовательные, научные и др.).

Гуманитарные интересы связываем с понятием фундаментальных общественных ценностей. Они закреплены во многих источниках международного права. Если гуманитарные интересы самоопределившегося социума, наряду со специальными, закреплены в содержании правовой доктрины нового государства, то можем утверждать, что фундаментальные ценности должны стать основой концепции его международного признания.

Отметим, что международное публичное право включает разнообразные отрасли и институты, такие как, например, права человека; дипломатическое и консульское право; гуманитарное, уголовное, право охраны окружающей среды, право международных организаций и т.п. Фундаментальные нормы и международные стандарты составляют

определенный эталон для законотворческого процесса самоопределившихся государств. В нем интересы социума являются базовыми, поскольку были выражены в процессе реализации права на самоопределение. Поэтому международно-правовое признание для нового государства является приоритетом именно в обеспечении интересов гуманитарного характера.

Примером стратегии, направленной на обеспечение международного признания является Концепция внешней политики Приднестровской Молдавской Республики [9]. В ней фундаментальный блок нацелен на соблюдение принципов и норм международного гуманитарного права, с учетом международно-правовых прецедентов, связанных с признанием ряда новых государств.

Таким образом, чтобы соответствовать указанным выше критериям, в плане достижения международно-правового признания вновь возникшего государства, реализовавшего право на самоопределение, первостепенной задачей для него считаем организацию законотворческого процесса, позволяющего достичь такого уровня общественных отношений, который бы свидетельствовал о построении демократического общества, соблюдающего фундаментальные постулаты международного публичного права.

Концепция признания самоопределившегося государства содержит комплекс мер, направленных на его международное признание. Построение системного законодательства является базовой из них. Базовым принципом законотворческого процесса считаем имплементацию норм международного права. Нормативно-правовое закрепление фундаментальных гуманитарных принципов в законодательстве самоопределившегося государства будет способствовать реализации концепции его международного признания.

Реализация населением, проживающим на определенной территории, права на самоопределение направлена на международное признание самопровозглашенного государства.

Ключевым элементом концепции международного признания самоопределившегося государства является законодательный блок. В нем выделяем базовую и специальную составляющие. Базовая содержит фундаментальные нормы международного права и признаваемых международным сообществом стандартов, а специальная часть законодательного блока отражает интересы населения, реализовавшего свое право на самоопределение, в сферах экономики, политики, культуры, образования, науки и др. Эти интересы определяют содержание той или иной отрасли права и, в значительной степени, зависят от международно-правовой ситуации, а также социальных запросов и экономических реалий.

Международное признание самоопределившегося государства является необходимым условием достижения общепризнанных социальных стандартов на его территории.

Список источников

1. Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики г. Донецк 07.04.2014 г. // Славянская Громада. – 19 мая 2014 г. – Электронный ресурс. – URL: <https://slavgromada.wordpress.com/2014/05/19/%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B5-%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B-%D0%B4%D0%BD%D1%80/>. – (дата обращения: 15.11.2018).
2. Устав Организации Объединенных Наций от 26.06.1945 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>. – (дата обращения: 25.11.2018).
3. Муза Д. В преддверии новой российской империи: некоторые интуиции, наблюдения и оценки // Идеология Отечества. – Сборник статей. – М.: Международный издательский центр «Энциклопедия», 2015. – 164 с. – С. 64-76.

4. Красный Крест не нашел в Украине признаков войны с другим государством // Корреспондент.net. – 10 октября 2014 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/3430085-krasnyi-krest-ne-nashel-v-ukrayne-pryznakov-voyny-s-druhym-hosudarstvom>. – (дата обращения: 21.11.2018).
5. Ищенко Р. Для Донбасса крымский вариант присоединения возможен // Накануне.ru. – 27 августа 2015 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.nakanune.ru/articles/110834/>. – (дата обращения: 10.11.2018).
6. Толстых В.Л. Курс международного права: учебник. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 1056 с.
7. О признании Республики Абхазия: Указ Президента Российской Федерации от 26.08.2008 № 1260 // Собрание законодательства Российской Федерации от 2008 г. – № 35. – Ст. 4011.
8. Холина Е.А. Формы и критерии признания государств // Пробелы в российском законодательстве. – № 3/2012. – С. 218-222.
9. Об утверждении Концепции внешней политики Приднестровской Молдавской Республики: указ Президента Приднестровской Молдавской Республики от 20.11.2012 № 766. [Электронный ресурс]. – URL: <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no766-ob-utverzhdanii-konceptcii-vneshney-politiki-pridnestrovskoy>. – (дата обращения: 10.11.2018).

УДК 34.01

ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИДЕОЛОГИИ И ПРАВА

Затейщикова Елизавета Леонидовна
 ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
 e-mail: zateyshchikova.liza@mail.ru

Аннотация: в статье рассматриваются основные аспекты соотношения идеологии и права. Актуальность избранной темы обусловлена возрастанием значения идеологического фактора в жизни современного общества. Цель - построение правового государства и становление гражданского общества, актуализация вопросов, связанных с правовой идеологией, во многих странах мирового сообщества, в том числе и в Донецкой Народной Республике. Подчеркивается особая роль правовой идеологии в СССР и в современных государствах. Данная характеристика соотношения идеологии и права позволяет прийти к выводу о понимании правовой идеологии государства как важного механизма правового регулирования и как фактора стабильности правовой системы государства.

Ключевые слова: идеология, право, правовая идеология, взаимодействие права

В современном мире проблематика формирования стабильной государственной идеологии стала одной из ключевых не только для нашей Республики, но и для многих стран мира, поскольку именно идеология имеет силу предопределить судьбу будущей отечественной государственности. Если нет идейного стержня или устойчивых идеологических ориентиров, то считается невозможным преодолеть различные экономические, политические и социальные обострения, которые обошлись бы без вреда обществу и государству.

Сегодня не стоит понимать под идеологией только идеи, взгляды, теории, концепции, поскольку это и политические решения, законотворчество, различные экономические и социальные программы, а также другие политические явления.

Такие явления, как идеология и право в современном обществе находятся в разнообразных взаимодействиях. Но при этом разнообразны, но вполне конкретны. Для того чтобы обозначить различные варианты их взаимодействия, следует уточнить, что следует понимать под правом и идеологией.

В зарубежной и отечественной литературе все чаще можно встретить тезис о том, что государственная идеология является основой для развития права и отчасти это правильно. Поскольку идеологией государства можно назвать отчасти систематизированную совокупность определений, мыслей, взглядов, с помощью которых можно обосновать легитимность публичной власти.

На современном этапе развития общества на первый план выходит относительно новая социально-политическая концепция, которая способна преобразовать всю идеологическую «нагрузку» в правильное русло, – это система правовой идеологии [1, с. 127]. С уверенностью можно утверждать, что идеологию современных государств можно охарактеризовать как правовую, но необходимо учитывать, что такая идеология может содержать в себе и религиозные или моральные элементы [2, с. 176].

Правовая идеология имеет массу достоинств, сопряженных с проблемой политического объединения людей, придерживающихся различных религиозных, моральных, политических представлений.

В процессе формирования правовой идеологии особое место занимает нравственное и правовое воспитания, правовая пропаганда, с помощью средств массовой информации, искусства и непосредственного общения.

Рассматривая современное нормативное определение права, необходимо отметить, что мнения большинства исследователей сводятся к тому, что право является системой общеобязательных, а также формально-определенных норм, которые выражают государственную волю общества. Такие нормы издаются государством и охраняются им от нарушений.

При сравнении видения права Л. Кнаппа и Л. И. Петражицкого, М. А. Рейснер говорил о том, что при рассмотрении права как феномена психологического само право утрачивает свое государственное происхождение [3, с. 19]. «Отсюда Кнапп находит право среди разбойников в их шайках и бандах, среди людей под кровом различных классов и сословий, везде, где встречается своя частная нравственность, в обществе среди его светских отношений и т. п.» [3, с. 45]. Следовательно, основываясь на таких точках зрения, уже очевидно, что право тесно связано с идеологией.

Если следовать цепочки того, что идеология исповедуется государством, а право – выражение государственной воли, то будет логично сделать вывод о том, что субъект правотворческой деятельности, обычно воплощает идеологические установки в государственной политике. Следовательно, закон (в определенной мере) – это юридическое выражение государственной идеологии.

Для того чтобы понять сущность соотношения права и государственной идеологии, необходимо определить характер взаимодействия идеологии и права на различных стадиях его проявления.

На стадии реализации права особенную значимость представляет персональный уровень правовой идеологии каждого участника правоотношений. Это происходит потому, что при реализации права в формах соблюдения, исполнения или использования индивидуальный уровень идеологии соответствует всего лишь обыденному уровню правосознания. Если за пример брать процесс соблюдения норм права человек, то часто сам субъект руководствуется не столько знанием права или самих норм, а сколько общими представлениями о праве, которые чаще всего являются частью государственной идеологии. Но, если рассматривать применение как форму реализации права, то в этом случае необходимый уровень правовой идеологии значительно повысится, поскольку необходимо профессиональное правосознание, являющимся необходимым элементом правоприменительной деятельности.

При рассмотрении такой стадии как механизм действия права влияние идеологии будет разниться в зависимости от ее вида. На правообразовательную деятельность особенное воздействие проявляют нравственные компоненты идеологии, так как только соответствующие нравственной идеологии правила поведения имеют все шансы быть закрепленными в качестве правовых норм. В свою очередь общественные интересы и потребности, которые являются составной частью общественной идеологии, станут быть основанием для начала правообразовательного процесса. Так же, в случае рассмотрения внутренней составляющей механизма действия права, необходимо отметить ее связь с правовой идеологией, которая выражается в том что, последняя является важным элементом системы механизма действия права.

На стадии правотворчества особое внимание необходимо обратить на интерактивность различных видов идеологий, например, индивидуальной, общественной, и государственной идеологии. Первоначально, общественно-правовая идеология способствует на формирование представления о праве и гражданском обществе. Впоследствии такие представления уже субъекта правотворчества находят свое выражение в принятии нормы права, которая уже считается выражением всей государственной идеологии.

Свое отражение идеология находит в юридической технике любого нормативно-правового акта. Например, первоначально такие термины как «права человека», «правовое государство», «гражданское общество» имеют идеологическое восприятие, а теперь используются при написании множеств нормативно-правовых актов по всему миру.

Примером взаимодействия права и идеологии может стать советский народ, который, следуя идеям коммунизма, закреплял основы общественного строя и политики СССР как социалистического общенародного государства и провозглашал их в Конституции.

В частности, из смысла статьи 6 Конституции СССР 1977 года следует, что управляющей и устремляющей силой советского общества, а также ядром его политической системы является Коммунистическая партия Советского Союза. При этом КПСС с помощью марксистско-ленинского учения определяет общую перспективу развития общества, политики СССР.

В свою очередь, в статье 51 Конституции СССР 1977 года указано: «В соответствии с целями коммунистического строительства граждане СССР имеют право объединяться в общественные организации...».

То есть можно сделать вывод о том, что права и свободы человека, ценности наивысшего порядка, были законодательно подчинены "целям коммунистического строительства». Правами и свободами граждане СССР наделены настолько, насколько это соответствовало целям укрепления и развития социалистического строя, как их понимала и формулировала руководящая элита того времени.

После распада СССР многие постсоветские республики испытывают потребность в определении национальной идеологии для объединения общества и укрепления государственной и правовой системы.

Для примера можно также взять такое европейское государство как Франция и островное государство Япония. С одной стороны они совершенно разные, а с другой – влияние идеологии на правовую систему у двух стран очевидно.

Конституция Франции 1958 г., которая действует с поправками и на сегодняшний день, установила иерархию нормативно-правовых актов, которая действует в стране. На первой месте находится Конституция, чуть ниже – органические законы, которые вообще являются новой категорией введенной в правовую систему. Дальше идут обычные законы, но несколько выше находятся законы, которые принимаются на референдуме, либо это различные международные договоры и соглашения, которые прошли этап ратификации Францией.

В статье 2 Конституции Франции указано, что данная страна является неделимой, светской, демократической и социальной республикой. Идеологическое значение такого провозглашения, определяющего социальный характер государственно-политического строя, очевидно. Также данный акт установил республиканскую форму правления, имеющую смешанный характер. Смешанный тип республики имеет место быть поскольку в ней наблюдаются черты как и президентской республики. Например, глава государства избирается без участия парламента, правительство назначается им же, а это признак президентской республики, но в тоже время например, правительство несет ответственность перед нижней палатой парламента [4, с. 323; 5, с. 567].

В законотворческой сфере во Франции в последнее время все больше оборотов набирает тенденция к принятию таких нормативных актов, которые запрещают использование в правотворчестве терминов, не являющихся по происхождению французскими словами. Эти действия имеют идеологических подтекст, поскольку в государственной идеологии Франции имеет место быть пункт о «сохранении национальной идентичности». При этом объектом пересмотра и замены становятся не только термины, пришедшие из современных языков, но и термины-латинизмы, которые традиционно закрепились в правовом обороте еще при создании норм частного права в большинстве западных государств в принципе. Таким образом, вопрос терминологии, которому во многих государствах не уделяется столь пристального внимания, стал во Франции принципиальным [6, с. 11].

Если рассматривать правовую систему Японии, то в ней также найдется немало следов идеологии. В Конституции Японии, которая действует с 1947г. без единой поправки, весьма заметен идеологический оттенок. Если предыдущая Конституция 1889г. устанавливала только структуру и полномочия центральных органов власти, то теперь в Конституции имеется обширная преамбула, которая включает в себя нормы о провозглашение общих принципов строения японского государства. В ряде статей в главе о правах и обязанностях народа закрепляются некоторые концептуальные ценности, которые до этого не было.

Новым является и принцип народного суверенитета как основы государственной власти, который ранее не существовал в японской конституционной истории, ведь по Конституции 1947 г. такой основой стал народ.

Для того, чтобы понять насколько это было новым для Японии можно указать, что из смысла первых статей Конституции 1889 г. следует, что император был не просто главой государства, но еще и личностью священной и неприкосновенной. В руках императора была сосредоточена вся высшая власть. А сам характер власти императора был нерушимый. Теперь по Конституции 1947г. принципу божественного происхождения императорской власти пришел конец, а глава Японии стал не более чем «символом государства и единства нации», а его действия в политической жизни страны должны получить согласие Кабинета, т. е. Правительства, которое несет за них ответственность. Император не наделен полномочиями, связанными с осуществлением государственной власти. В итоге, значение императора Японии ныне близко статусу английского монарха, т. е. статусу главы монархической страны с парламентарной формой правления [4, с. 188-189].

Большинство современных государств можно разделить на государства романо-германской правовой семьи (страны континентальной Европы, а также Латинской Америки, некоторые страны Африки и Азии) и англосаксонская правовой семьи (Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия).

Многие историки сходятся на том, что государственность стран романо-германской правовой семьи основана на римском праве. Правовая система выступает основой для политической системы. В идеологическом аспекте развития общества мы видим, что в качестве ведущей формы идеологии в общества в странах этой правовой семьи выступает правовая идеология.

В романо-германской правовой семье идеологический компонент более выражен, очевиден и значим, само право наиболее очевидно трансформируется в идеологию.

Если трактовать влияние кодификацию, которая распространена, прежде всего, в романо-германской правовой семье, то там замечена определенная системность и значительное влияние идеологии. Р. Кабриак справедливо отмечает, что: «Во всяком кодексе заложено стремление к идеалу, существующему на всем протяжении истории – от первых кодексов до кодексов новейших, – идеалу красивого и хорошего Права, идеалу Справедливости» [7, с. 19].

В англо-американской правовой семье идеологический компонент в праве выражен иначе. Его особенностью является то, что наиболее четко идеология проявляется не в законодательстве, которое в целом менее систематизировано и более приближено к реальности, чем в романо-германских правовых системах, а в правовых стратегиях и правовых принципах в обществе в целом. Они играют роль идеалов должного и правомерного.

Нельзя оставить без внимания идеологию и право нашего молодого государства. Процесс социализации граждан Донецкой Народной Республики пришелся на военное время, когда государство проходит этап становления и постепенного развития. Довоенное время способствовало деформации духовно-нравственной сферы, потери былого единства духовных и идеологических установок, правового нигилизма. Еще в 2015 году в своём интервью Александр Захарченко акцентировал внимание на том, что «...формирование идеологии сегодня – это жизненная необходимость. Когда начались боевые действия, причина, по которой мы встали – это была причина отрицательная. Мы отрицали национализм, бандеровщину, воевали против фашизма. Это всё было против. Теперь мы строим государство и должны понимать, за что воюем и к чему мы стремимся. Страна не может развиваться без идеологии... Нам надо строить страну, быть свободными, справедливыми, равными. И жить по совести!».

На данный момент на территории Республики, в соответствии с Конституцией, официальной политической идеологией является демократия, а демократические начала и принципы организации также закреплены в законодательной базе ДНР и продолжают реализовываться на практике [8, с. 1].

Рассмотренная нами проблема взаимодействия права и идеологии в современном обществе позволяет определить, что эти два понятия тесно взаимосвязаны и взаимоопределяемы. Поэтому, актуальной проблемой для любого современного государства в принципе является поиск объединительной национальной идеи, способной сплотить и мобилизовать общество.

Именно от идеологической деятельности государства, направленной на формирование мировоззрения граждан, будет зависеть и содержание правовой идеологии, которая оказывает непосредственное влияние на механизм действия права.

Для этого необходимым является осознание общественных потребностей и интересов во всем их многообразии как исходного пункта формирования государственной идеологии и соответствующей идейно-теоретической деятельности. То есть представляется необходимым изучение различных видов идеологий существующих в обществе.

Отсутствие идеологии в государстве грозит кризисом механизма правового регулирования, а также снижению уровня уважения права обществом. Ослабление идеологических основ государства и поддержки их населением губительны для государства, так как это приводит к утрате связей между индивидом и государством, ослабляет национальную и государственную самоидентификацию.

Следовательно, наличие четко сформулированной государственной идеологии необходимо для обеспечения стабильности правовой системы страны.

Список источников

1. Клименко А.И. Правовая идеология современного политически организованного общества : Монография [Текст] / А.И. Клименко. – Москва : Норма, 2017. –384 с.
2. Рейснер М. А. Государство: Пособие к лекциям по общему учению о государстве. Часть 1, Культурно-исторические основы [Текст] / М.А. Рейснер. – Москва: Типография Т-ва И. Д. Сытина, 1911. – 223 с.
3. Рейснер М.А. Теория Л.И. Петражицкого, марксизм и социальная идеология [Текст] / М.А. Рейснер. – М. : Тип. т-ва «Общественная польза», 1908. –240 с.
4. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие [Текст] / В.В. Маклаков. – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: БЕК, 1999. –584 с.
5. Окунькова Л.А. Конституция Французской Республики // Конституции государств Европейского Союза / Под общей редакцией Л. А. Окунькова. – М. : Издательская группа ИНФРА, 2002. – 665 с.
6. Куничкина Н.С. Теоретико-методологические проблемы определения соотношения государственной идеологии и права // Вестник Южно-Уральского государственного университета. – 2008. – №28. – С.10-12.
7. Кабрияк Р. Кодификации: Книга [Текст] / Р. Кабрияк. – М.: Статут, 2007. –261 с.
8. Конституция Донецкой Народной Республики (принята Постановлением Верховного Совета Донецкой Народной республики № 1-1 от 14.05.2014 г.). [Электронный ресурс]: – URL: Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики: <http://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiya/>. – (дата обращения: 12.10.2018).
9. Исаков В.Б. Взаимодействие идеологии и права в государственном управлении [Текст] // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – Выпуск 4. – С. 86-93
10. Хабриева Т.Я. Конституции государств Азии: в 3 т., Т. 2: Средняя Азия и Индостан [Текст] / отв. ред. Хабриева Т.Я. – М.: Норма, 2010. –1024 с.

УДК 33.012:338.45:34

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
КЛАСТЕРИЗАЦИИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Капыльцова Виктория Владимировна
кандидат экономических наук, доцент, доцент
ГОУ ВПО «ДОНЕЦКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
e-mail: viktoriya.kap.75@mail.ru

Картамышев Александр Александрович
ГОУ ВПО «ДОНЕЦКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ», г. Донецк
e-mail: konsaltingsip@gmail.com

Аннотация. В статье определены сущность и содержание понятий кластера и кластерной политики, рассмотрено нормативно-правовое обеспечение деятельности кластеров, проанализировано законодательство РФ в сфере кластеризации, определены организационные аспекты роли государства в создании и развитии кластеров, обозначен общеевропейский и российский опыт.

Ключевые слова: кластер, кластеризация промышленности, кластерная политика, нормативно-правовое регулирование кластерных образований.

Постановка проблемы. В современных условиях рыночного функционирования национальных экономических систем, усиления конкуренции, в том числе со стороны иностранных агентов, широкое распространение в развитии промышленности регионов получил кластерный подход. Его применение, на наш взгляд, позволяет решать широкий спектр задач, в частности: обеспечение национальной конкурентоспособности; разработка программ регионального развития; усиление мер экономической безопасности на различных уровнях национальной экономики; стимулирование инновационной деятельности и организация эффективного взаимодействия государства, бизнеса, науки.

Анализ предыдущих исследований и публикаций. Как показывают результаты проведенного исследования, проблемы формирования кластеров изучали различные ученые-экономисты. Так, еще в конце XIX ст. англ. экономист Альфред Маршалл анализировал индустриальные округа Великобритании. В своей книге «Принципы экономики» он не использовал особых определений для «локализованного производства» или «промышленных зон», но из описания следует, что он рассматривал именно кластер с достаточно глубоким межфирменным разделением труда. Практически им были обусловлены финансовые и организационные посылы к созданию кластеров как формы организации производительных сил, способной генерировать мультипликативный и синергетический эффекты [6, с. 86].

При этом, само понятие «кластер» как самостоятельная экономическая категория появилась недавно (1990г.) благодаря трудам американского исследователя Майкла Портера, общепризнанного автора целостной концепции кластерного подхода. По его мнению, «кластеры являются организационной формой консолидации усилий заинтересованных сторон, направленных на достижение конкурентных преимуществ, в условиях становления постиндустриальной экономики» [10, с. 115].

Помимо указанных ученых, исследования, посвященные кластерам, присутствуют и в трудах Л. Янга, Д. Якобе, В. Прайса, Л. Де Мана, М. Энрайта, С. Розенфельда и других.

Так, Лоурен Янг определяет «кластеры фирм» как «группы компаний, расположенных рядом». Для их характеристики им обозначены признаки: расположенность вблизи крупных университетов; структура кластера – небольшие

частные компании; высокая квалификация сотрудников [12, с. 94]. Безусловно, подобный подход еще не в полной мере охватывает всю структуру и разнообразие кластеров.

М. Энрайт, предложил концепцию региональных кластеров. Согласно ей конкурентные преимущества создаются региональном уровне, а не на наднациональном или национальном. Именно на этом уровне главную роль играют исторические предпосылки развития регионов, разнообразие культур ведения бизнеса, организация производства и получение образования. Делая вывод, он определил, что региональный кластер – географическая агломерация фирм, работающих в одной или нескольких родственных отраслях хозяйства.

Отечественная наука государств постсоветского пространства также проявляет значительный интерес к исследованию роли кластеризации в развитии промышленности национальных экономик. Уделяется внимание исследованием инновационного развития, специальных экономических зон, развитию региональных индустриальных парков.

К примеру, Ю.А. Корчагин в своих работах не разъясняет само понятие «кластер», изучая кластерную политику региона, но дает определение процесса кластеризации экономики региона («порождение процесса инициации развития смежных производств группы предприятий на базе заказов предприятия-лидера, очага роста экономики региона») и кластерной политики («укрепление взаимосвязей между экономическими субъектами – участниками кластера») [5, с. 116].

А. Праздничных, в исследованиях кластеров, обратил внимание на их отличии от других объединений. Он разработал пирамидальное представление кластера из трех уровней: ядро, периферия, оболочка кластера.

Несмотря на проведенные основательные исследования в области кластеризации, единого подхода к определению понятия экономического кластера и механизма его организации в науке до сих пор не существует. Это может быть обусловлено и отсутствием четкого законодательного определения кластера, ведь, несмотря на рыночные механизмы регулирования, экономика для государства остается стратегической сферой, на которую направлено особое внимание.

Цель исследования – рассмотрение правовых и организационно-экономических аспектов, а также определение основных составляющих механизма кластеризации промышленности на современном этапе развития.

Основные результаты исследования. В широком понимании, согласно Большой российской энциклопедии, кластер (от англ. cluster – гроздь, группа, скопление) – это совокупность объектов, связанных между собой или объединяемых по наличию у них сходных признаков. Данное понятие используется в разных областях знания: в математике (кластерный анализ), физике и химии (кластерные соединения, кластерная радиоактивность и др.), информатике, экономике, музыке, политологии [4].

На наш взгляд, основываясь на мнениях ранее указанных специалистов, а также учитывая современные тенденции тесного взаимодействия промышленных объектов с научными организациями для внедрения инновационных разработок и технологий, наиболее полным понятием кластера может быть признано следующее. Кластер – это система взаимосвязанных (вертикально и горизонтально) субъектов хозяйствования (в том числе производственные предприятия, научно-исследовательские институты, предприятия сервисной и коммуникационно-транспортной инфраструктуры, финансовые учреждения), которые имеют разную степень юридической самостоятельности, специализации, географической концентрации и функционируют на основе общественного разделения труда, инновационно-технологической направленности и кооперации, что позволяет им получать дополнительные социальные и экономические выгоды.

Под кластерной политикой следует понимать систематическую непрерывную деятельность органов государственной власти, направленную на реализацию комплекса мер по улучшению бизнес-климата для усиления конкурентоспособности и

эффективности социально-экономического развития регионов и сфер хозяйственной инфраструктуры страны [8].

Формирование эффективного механизма государственного вмешательства в деятельность кластерного образования требует понимания его структуры, которая основана на кооперационных связях между субъектами такого образования. Выделяют 4 группы взаимодействующих субъектов.

1. Ядро кластера (в него входят предприятия, расположенные и сосредоточенные на территории, сгруппированные по видам основной продукции или подотраслям). Для данной группы характерно общее количество предприятий, объем произведенной продукции, численность занятого персонала, налоговые отчисления как экономический вклад в региональный бюджет.

2. Поставщики предприятий кластера (местные компании и предприятия из других регионов). Они также делятся по видам поставок.

3. Потребители предприятий кластера (внутреннее потребление, межрегиональные поставки, экспорт, что позволяет непосредственно оценить экспорт кластера как основной критерий эффективности и разработать меры государственной поддержки исходя из возможности наращивания экспортных поставок).

4. Поддерживающая инфраструктура (сервисные объекты). Включает промышленные и общественные ассоциации, административную поддержку, финансовые, складские и транспортные услуги [1].

Реализация кластерной политики государства в документарном плане происходит через принятие различных нормативно-правовых актов способствующих и регулирующих деятельность кластеров и их субъектов.

Правовое регулирование образования и деятельности кластерных образований может осуществляться как общими нормативно-правовыми актами, так и специализирующими (профильными), а также сопутствующими нормативно-правовыми документами. Кроме того, они могут быть приняты на государственном, региональном и местном уровнях управления.

При этом следует понимать, что кластер является специфическим кооперационным образованием. Он не является свободной экономической зоной, как таковой, например.

Именно поэтому, та нормативная база, которая формируется в государстве для обеспечения деятельности кластеров, а также стимулирования их образований и развития, должна определять роль государства как регулятора, который определяет правила взаимодействия между всеми «игроками» (непосредственно государство, бизнес, научные и образовательные структуры). Нормы законодательства должны быть ориентированы на сохранение и развитие благоприятных условий для инвестиций, внедрение инноваций, развитие горизонтально ориентированных сетевых бизнес-сообществ и предпринимателя, т.е. собственника предприятий и непосредственного участника промышленных кластеров [11].

Из-за специфики образования и существования кластеров нормативно-правовое обеспечение их деятельности в основном неструктурировано, нормы распределены по различным законодательным и подзаконным актам, различных отраслей права (налоговое, хозяйственное, административное и т.д.). Считать такое положение нормотворчества критичным нельзя, ведь, как было указано государство в данном случае лишь регулятор и помощник, но не жесткий администратор. Одновременно, некоторые ученые предлагают принятие специального законодательного акта, который бы касался исключительно кластеризации. К примеру, А.К. Казак предлагает для Российской Федерации разработать и принять базовый Закон «О кластерах и кластерной политике». Говоря о его сути, она указывает, что в первую очередь этот Закон должен содержать четкое понятие кластера как экономико-правовой категории, положения о возможных льготах, преференциях, которые будут предоставлены участникам кластера. Также в нем должны быть определены критерии определения таких льгот и послаблений, обозначены сроки по их

предоставлению. Принятие специального ФЗ РФ «О кластерах и кластерной политике», по ее мнению будет помогать эффективно, продвигать реализацию ключевых течений социально-экономического развития РФ, а также ее регионов, способствовать более плодотворному использованию людских, экономических, природных ресурсов территорий [3].

Рекомендации А.К. Казак заслуживают внимания, ведь существующая континентальная система права предусматривает, что источником права является нормативно-правовой акт. И именно нормативно-правовой акт закрепляет надлежащим образом нормы права, которые являются регулятором общественных отношений, формально определенными правилами поведения, гарантируемые государством, отражающие уровень свободы граждан и организаций.

Так, существующее на данный момент российское законодательство в отношении кластеров может быть разделено на такие основные группы нормативных актов.

Кластерная политика:

1) Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 1662 р от 17 ноября 2008 г.);

2) Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 2227р от 8 декабря 2011 г.);

3) Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации № 316 от 15 апреля 2014 г.);

4) Государственная программа Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации № 328 от 15 апреля 2014 г.).

Центры кластерного развития:

1) Постановление Правительства Российской Федерации № 1605 от 30.12.2014 г. «О предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства»;

2) Приказ Минэкономразвития России № 167 от 25.03.2015г. «Об утверждении условий конкурсного отбора субъектов Российской Федерации, бюджетам которых предоставляются субсидии из федерального бюджета на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства, и требований к организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».

Инновационные территориальные кластеры:

1) Поручение Председателя Правительства Российской Федерации № ДМ-П8-5060 от 28.08.2012г. (утвержден Перечень инновационных территориальных кластеров);

2) Постановление Правительства Российской Федерации № 188 от 06.03.2013г. «Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров» (с изменениями согласно Постановлению Правительства Российской Федерации № 941 от 15.09.2014 г.);

3) Приказ Минэкономразвития России № 400 от 27 июня 2016г. «О приоритетном проекте Минэкономразвития России «Развитие инновационных кластеров – лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня».

Промышленные кластеры:

1) Федеральный закон № 488-ФЗ от 31.12.2014г. «О промышленной политике в Российской Федерации»;

2) Постановление Правительства Российской Федерации № 779 от 31.07.2015 г. (с изменениями согласно Постановлению Правительства РФ № 905 от 02.08.2018 г.) «О промышленных кластерах и специализированных организациях промышленных кластеров»;

3) Постановление Правительства Российской Федерации № 41 от 28.01.2016 г. (с изменениями согласно Постановлению Правительства РФ № 1218 от 06.10.2017г.) «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения»;

4) Приказ Минпромторга России № 130 от 26.01.2016 г. «Об организации работы в Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации по подтверждению соответствия промышленного кластера и специализированной организации промышленного кластера требованиям к промышленным кластерам и специализированным организациям промышленных кластеров в целях применения к ним мер стимулирования деятельности в сфере промышленности»;

5) Приказ Минпромторга России № 147 от 27.01.2016 г. «Об утверждении Положения о Департаменте государственной политики в области технического регулирования, стандартизации и обеспечения единства измерений Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» [2].

Сталкиваясь с явлением кластеризации в экономической сфере, государство, стремясь структурировать и урегулировать процесс, вынуждено активизировать сферу нормотворчества, принимая через соответствующие органы законодательной и исполнительной власти акты общего и детализированного характера.

Следующим же немаловажным аспектом является непосредственная реализация норм на практике, что будет отображать реальную роль государственного влияния на продвижение кластеризации и содействие в развитии кооперационного взаимодействия между субъектами хозяйствования, в том числе в сфере инноваций и получения конкурентных преимуществ.

В организационном плане роль государства в процессе образования и существования кластера в основном сводится к вспомогательной.

Кластер – это экономическое явление, которое развивается самостоятельно. Он естественное образование и не должен создаваться по велению государства. Осуществляя свою организационно-управленческую функцию, государство может обеспечивать необходимые гарантии, способствовать воплощению идеи создания кластера.

Кластеры – это, в первую очередь, системы горизонтальных связей. В работе государство с ними может становиться активным инвестором, финансировать развитие социальной и экологической сфер, обеспечивая улучшение экономических и инфраструктурных проектов.

В Европе, в споре касательно роли государства в формировании и степени участия в уже сформировавшихся кластерах, наибольшее одобрение получил подход К. Кетельса (Ск Ketels), последователя М. Портера и автора исследований по сравнению конкурентоспособности стран и регионов Европы. Согласно его концепции государство ограничено в своей роли относительно процессов жизнедеятельности кластерного формирования:

- оно не отбирает участников потенциальных кластеров и не определяет приоритеты развития;
- оно может выделять финансирование кластерам и выдвигать инициативу их создания;
- оно должно участвовать, быть готовым выполнять рекомендации, поддерживать доступ к данным.

Хотя, государство для себя само определяет на национальном уровне степень своего вмешательства в развитие кластеров [11].

В европейских программах по развитию и поддержке кластеров широкое применение получили такие меры, как: осуществление мероприятий по развитию сетевого сотрудничества; мониторинг и составление отчетов; семинары и обучение. А наиболее комплексными целями, которые требуют значительного набора регулярно применяемых мер, являются: экспансия кластера; исследования, разработки и инновации; торговое сотрудничество. Исходя из этого, распространенная цель европейских кластерных программ – экспансия кластера, а часто используемый вид поддержки – организация мероприятий по развитию сетевого сотрудничества, что подтверждает сетевой принцип развития этой модели бизнеса.

Направления реализации государственного влияния на кластерные образования в условиях российской организационно-управленческой системы отобразились в Методических рекомендациях по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации, утвержденных Минэкономразвития РФ 26.12.2008г.

В разделе 3.1. «Содействие организационному развитию кластеров» этих рекомендаций содержится положения, согласно которому органы власти оказывают поддержку участникам кластера в реализации следующих мероприятий:

- создание специализированной организации развития кластера, которая бы обеспечивала координацию деятельности его участников. Она может создаваться в различных организационно-правовых формах. Кроме того, предусмотрена возможность, что возложения ее функции как на вновь создаваемые, так и уже существующие организации;
- разработка стратегии развития кластера и плана мероприятий по ее реализации, включающей разработку комплекта кластерных проектов и мер, направленных на создание благоприятных условий развития кластера, на основе анализа барьеров и возможностей для развития кластера;
- установление действенного информационного взаимодействия между членами кластера;
- осуществление мер по стимулированию сотрудничества между участниками кластера (организация конференций, семинаров, рабочих групп, создание специализированных интернет-ресурсов и электронных списков рассылки).

Также в разделе содержится положение, которое предполагает, что органы государственной исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления будут выступать инициаторами создания организаций развития кластеров, а также субсидировать реализацию мероприятий по организационному развитию кластеров.

Раздел 3.3. «Обеспечение формирования благоприятных условий развития кластеров», предполагает, что одним из способов формирования кластера может выступать создание промышленных парков и технопарков, которые являются инфраструктурой для развития кластеров [7].

Таким образом, в рекомендациях прослеживается определенная административно-командная система государственного влияния на процессы кластеризации. Считать это ошибочным, нарушающим постулаты европейской традиции, безусловно, нельзя. Необходимо осознавать, что российская экономика все еще проходит стадию реформирования от плановой административной к рыночной. Поэтому данная специфика государственной роли в организации новых и участии в функционировании существующих кластеров в РФ в основном дань общественной традиции, закрепившей в сознании государство как сильного и волевого игрока.

Исходя из вышеуказанного, отметим, что с целью обеспечения поддержки и рационального финансирования развития кластеров государством должен быть разработан и внедрен механизм, включающий:

- лояльную фискальную политику и оказание финансовой помощи (предоставление налоговых льгот, кредитов, грантов, введение особого таможенного режима);
 - логистическую помощь (предоставление территорий с подготовленной инженерной и транспортной инфраструктурой для размещения новых производств);
 - содействие в продвижении выпускаемой продукции;
- информационно-консалтинговые услуги, в том числе содействие взаимодействию с государственными научными центрами и институтами в зависимости от профиля.

Выводы. Кластер как форма кооперации в бизнесе и получения конкурентных преимуществ довольно недавно получило свое понятийное определение в экономической науке. Между тем, развитие кластеров получает все большую поддержку в масштабах государства. Его создание призвано объединить промышленные, инновационные, научные субъекты хозяйствования с разной степенью юридической самостоятельности в рамках определенной географической локации на основе общественного разделения труда, инновационно-технологической направленности и кооперации, для получения ими дополнительной социальной и экономической выгоды.

Систематическая и непрерывная деятельность государства в лице различных его органов, направленная на реализацию комплекса мер по улучшению бизнес-климата для усиления конкурентоспособности и эффективности социально-экономического развития регионов и сфер хозяйственной инфраструктуры страны получила название кластерная политика. Документарное ее проявление – это нормативно-правовые акты, закрепляющие в себе нормы, регулирующие конкретные отношения.

Нормативно-правовое обеспечения образования и деятельности кластеров является частью национального законодательства конкретного государства и несет в себе его черты идентичности и традиции. При этом, его составляют как комплексные, так и специализированные акты. Наличие базового пакта (уровня – закон) «О кластерах и кластерной политике» может быть признано предпочтительным, однако не обязательно для правовой системы государства.

В организационном плане роль государства при образовании и существовании кластера должна сводиться к вспомогательной и быть направлена на создание условий содействующих развитию кластера, а также объединению разрозненных субъектов хозяйствования в подобные образования. Механизм государственной поддержки и рационального финансирования развития кластеров должен включать фискальные, финансовые, логистические, информационно-консалтинговые направления.

Таким образом, внедрение кластерного подхода, на наш взгляд, будет способствовать развитию промышленности национальных экономических систем государств постсоветского пространства, повышению национальной конкурентоспособности и инновационности экономической деятельности, а также развитию новых форм и методов государственного, в том числе правового, регулирования на современном этапе.

Список источников:

1. Анисова Н. Модель кластера [Электронный ресурс] // Эксперт Урал. – 2013. – № 38 (571) – URL: <http://expert.ru/ural/2013/38/model-klastera>. – (дата обращения: 20.11.2018).
2. Нормативная база по Кластерам [Электронный ресурс] / Официальный сайт Ассоциации развития кластеров и технопарков России. – URL: http://akitrf.ru/clusters/base_for_clusters/. – (дата обращения: 20.11.2018).
3. Казак А.К. Понятие «кластер» в законодательстве Российской Федерации [Электронный ресурс] // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2017. – № 4 – URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2017/04/14616>. – (дата обращения: 21.11.2018).
4. КЛАСТЕР // Большая российская энциклопедия. – Том 14. – Москва, 2009, с. 239.

5. Корчагин Ю.А. Современная экономика России / Ю.А. Корчагин. – Москва: Феникс, 2007. – 544 с.
6. Маршалл А. Принципы экономической науки / А. Маршалл. – Москва: Инфра-М, 1993. – 218 с.
7. Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утверждены Минэкономразвития РФ 26.12.2008г.) [Электронный ресурс] – URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/innovations/development/doc1248781537747>. – (дата обращения: 21.11.2018).
8. Оксенюк С.Г. Кластеризация промышленности в обеспечении экономической безопасности государства: дис. ... канд. экон. наук: 21.04.01 / Сергей Григорьевич Оксенюк. – Киев, 2018. – 302 с.
9. Оксенюк С.Г. Экономический кластер: понятие, сущность, структура, типы / С.Г. Оксенюк // Вестник хмельницкого национального университета – 2016. – № 2. – Том 1. – С. 182-188.
10. Портер М. Конкуренция / М. Портер; пер. с англ. – Москва: Издательский дом «Вильямс», 2002. – 496 с.
11. Рекорд С.И. Развитие промышленно-инновационных кластеров в Европе: эволюция и современная дискуссия. 2010 [Электронный ресурс] – URL: https://bizbook.online/ekonomika_teoriya/rol-transgranichnogo-sotrudnichestva-razvitii.html. – (дата обращения: 21.11.2018).
12. Янг Лоурен Э. Технопарки и кластеры фирм / Лоурен Э. Янг. – Киев: Перу, 1995. – 389 с.

УДК 330. 837 : 351.85

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЕ АСПЕКТЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННЫЕ УСЛОВИЯ

Костенюк Игорь Владимирович

**Профессор кафедры теории управления и государственного администрирования
ГОУВПО «ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ
СЛУЖБЫ ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»**

E-mail: 3289994@gmail.com

Хоменко Яна Владимировна

**Профессор кафедры международной экономики
ГОУВПО «ДОНЕЦКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ»**

E-mail: yana_homenko@mail.ru

Аннотация: в статье рассматриваются роль и место культурного трансфера в процессе институционализации местного самоуправления в Донецкой Народной Республике. Процесс институционализации гражданского общества исследуется в увязке с процессом его социокультурной трансформации. Показано место культуры в социальных трансформациях. Выявлены социальные патологии в ходе развития отдельных государств.

Ключевые слова: институционализация местного самоуправления, культурный трансфер.

Постановка проблемы. Рассмотрение процесса институционализации местного самоуправления в Донецкой Народной Республике с позиции социокультурного подхода, который базируется на принципе междисциплинарности, позволяет задействовать достижения современной гуманистики и культурологии при попытке комплексного

описания межкультурных взаимодействий и заимствований, которые имеют место быть в социокультурном укладе Большого Донбасса. В данном случае научно-исследовательский базис для разработки государственного механизма содействия институционализации местного самоуправления в Донецкой Народной Республике может составить современное культурологическое направление, известное в науке как «культурный трансфер».

Это направление сформировалось в 1980-х гг. XX столетия благодаря научной деятельности французских культурологов М.Эспаня и М.Вернера, исследовавших культурные связи между Францией и Германией [1]. С усилением тенденций глобализации идея межкультурных взаимодействий и культурных заимствований приобретала еще большую актуальность и потребовала отдельной теоретической модели для объяснения большинства социальных процессов, порожденных глобализацией, таких как смешение культур, гибридизация, креолизация и т.д.

Цель исследования. С учетом сказанного, цель статьи заключается в определении особенностей теории культурных трансферов и пояснении на ее основе специфики государственного механизма институционализации местного самоуправления в Донецкой Народной Республике.

Основные результаты исследования. Термин «трансфер» для русскоязычного пространства является словом иностранного происхождения, которому до сих пор не найден соответствующий языковой аналог («культурное перемещение», «культурное перенесение» не в полной мере передают содержание понятия «трансфер»). Именно поэтому термин используется в таком виде, хотя это осложняет его широкое восприятие, поскольку термин нашел большее применение в сфере туризма и банковского дела, и вследствие этого воспринимается неоднозначно в контексте оценки социокультурных процессов [1].

В современных исследованиях феномен культурного трансфера рассматривается как динамический процесс, объединяющий три компоненты:

- 1) исходную культуру;
- 2) инстанцию-посредника;
- 3) целевую культуру [2, с. 23].

Использование этого концепта при изучении местного самоуправления в Донецкой Народной Республике предполагает, во-первых, основательное изучение имеющихся практик местного самоуправления в странах, чье культурное влияние на молодую Республику в значительной мере увеличилось после провозглашения ею независимости и выборе вектора развития в сторону русского мира. Во-вторых, в качестве объекта исследования выступает деятельность ряда посредников, которые играют роль своеобразных «толкователей» и «трансляторов» этих моделей. Среди них могут быть ученые (формирование научного концепта эффективной модели местного самоуправления), законодатели (разработка и законодательное оформление республиканской модели местного самоуправления с учетом зарубежных и отечественных практик), средства массовой информации (популяризация передовых практик в сфере местного самоуправления, освещение текущих проблемы в развитии местного сообщества) и т.д. Исследование третьей компоненты – целевой культуры – предполагает изучение практик и форм усвоения и рецепции модели (адаптация к местным условиям, творческая имплементация, наследование, отторжение, сопротивление и т.д.).

Социокультурный подход чрезвычайно интересен и продуктивен, если интерпретировать процесс становления местного самоуправления в Донецкой Народной Республике как культурный трансфер.

Он позволяет комплексно рассмотреть *историко-культурный базис целевой культуры* (в нашем случае «культурный многогранник» Большого Донбасса), вовлекая в исследование все разнообразие культурных проявлений как на уровне социальных

институтов и социальных групп, так и на уровне отдельной личности с учетом архетипов общественного сознания, духовных ценностей и готовности к культурным новациям.

При изучении историко-культурных особенностей целевой культуры страны-реципиента особую актуальность приобретает изучение механизмов «социального заражения», формирования определенной моды на идеи, одновременного продуцирования близких по содержанию идей, выводов и оценок. Общество и само не всегда успевает осознать, почему именно сейчас актуализировалась та или иная проблема или информация. И именно тут, следующим важным шагом становится изучение действий культурных посредников, которые всегда просматриваются за процессом культурного трансфера.

Осознание роли культурных посредников также чрезвычайно важно, поскольку от их понимания, уровня усвоения, способности перекодировать и транслировать новое знание в значительной мере зависит дальнейшая трансформация культурных элементов в целевой культуре.

В процессе культурного трансфера может быть осуществлена даже декомпозиция культурной формы исходной культуры и ее дальнейшая сборка в рамках целевой культуры, что иногда приводит к практически полной утрате ее первичного содержания. Однако теория культурного трансфера позволяет посмотреть на этот процесс не с позиции провала культурного наследования, а как приспособление этой формы к новому контексту, формирование ее гомогенности с культурной средой целевой культуры и открытие ее новых функциональных возможностей.

Фактически мы можем говорить о культурном наследовании лишь тогда, когда состоялось практически полное копирование культурного артефакта другой культуры. Во всех других случаях речь идет о культурном трансфере – гибком процессе адаптации культурных артефактов к целевой культуре. Такое видение позволяет говорить о процессе становления местного самоуправления в Донецкой Народной Республике не как о результате культурного контакта или культурного наследования, а как о комплексе механизмов культурной адаптации местного самоуправления к внешним социокультурным факторам воздействия и внутренним социокультурным условиям развития.

При изучении этого процесса как динамического явления важным становится вопрос, что именно заимствуется в процессе культурного трансфера, каким способом передается и каким образом воспринимается.

Кроме ситуации успешного трансфера, может иметь место и обратная ситуация, которая проявляется в неприятии, отторжении, активном сопротивлении, игнорировании культурного артефакта. Еще один важный момент, которому следует уделить внимание. Теория культурных трансферов, благодаря ее системному и комплексному видению предмета, позволяет рассмотреть процесс усвоения чужих культурных образцов не как односторонний процесс, охватывающий все социальные группы определенного сообщества, а наоборот, как сложный и разнонаправленный процесс, в котором каждый отдельный человек, каждая социальная группа и сообщество в целом играют свою роль. Следующим важным моментом данного теоретического конструкта есть понимание того, что любое явление, процесс или феномен, кажущиеся на первый взгляд, исключительно национальными, на самом деле являются сложным сплавом разных культур и взаимовлияний.

Особенностью теории культурных трансферов является и то, что в фокусе внимания исследователя оказываются культурные и национальные составляющие тех концептов, без которых невозможно изучение самой культуры: нация, гражданин, патриотизм, цивилизация, культура, образование, просвещение. Становясь объектом анализа и заимствования, они могут содержать на самом деле ряд угроз вследствие свободного использования в разных культурах, поскольку в каждом языке могут иметь совершенно иной смысл и контекст.

Отношение к культурному трансферу как явлению, крайне неоднозначное. До сих пор длится полемика, в какой мере этот процесс конструктивен, а в какой - деструктивен, и есть ли сегодня в нем надобность [1].

Увлеченность западными и американскими управленческими практиками, социальными стандартами и социально не подготовленный переход к рыночной экономике нанес серьезный удар по социокультурной сфере развития общества, проявившийся в разрыве с историей страны, ее традициями, системой ценностей нашего народа. В своих исторических обзорах М.И. Лапин и А.С. Ахиезер относят Россию к традиционалистскому обществу с выраженными чертами «расколотого общества» или «кризисного социума», в котором существует постоянное противоречие между культурой и характером социальных отношений [3, 4].

Так, по мнению А.С. Ахиезера, «...опыт истории России показывает, что общество потерпело сокрушительное поражение на дорогах истории, что оно, повернув на путь модернизации, утилитаризма, на путь освоения ценностей либеральной цивилизации, ценностей повышения эффективности воспроизводственной деятельности, углубления рефлексии, оказалось отброшенным вспять. Это поражение выразилось, прежде всего, в том, что Россия, пытаясь преодолеть господство ценностей традиционализма, не сумела, как это произошло в других странах, соединить это стремление со своей самобытностью» [5]. Что в конечном счете блокирует механизм общественного развития и сдерживает социальную модернизацию. Подобная ситуация лишает членов общества каркасных точек, т.н. точек опоры или точек роста в условиях активных трансформаций, и как следствие ведет к социальным патологиям.

Социальные патологии особенно опасны с точки зрения нарушения баланса в процессах экономического развития и системных трансформациях базовых ценностей, которые их сопровождают. Об этом неоднократно упоминает в своих исследованиях Р. Инглхарт, отмечая, что в условиях экономической глобализации в развитых (постиндустриальных) странах сохраняется тенденция изменения культурных ценностей в направлении перехода от материалистических (преимущественно традиционных) к постматериалистическим (современным) ценностям [6]. Если же не будет обеспечена сбалансированность трансформаций, в действие может вступить принцип симметрии и взаимобратимости социетальных процессов. В соответствии с этим принципом каждому процессу, который отражает динамику развития общества как целостной системы и имеет определенную направленность, соответствует противоположно направленный процесс, и при переходе из одной стадии в другую в случае нарушения законов динамического равновесия процесс может трансформироваться в свою противоположность (интеграция – в дезинтеграцию, экономический рост – в экономическую стагнацию) [3]. В этом заключается природа появления социокультурного излома в истории развития государства.

Результатом длительного социокультурного излома становится «политарное» общество с сильной авторитарной властью, организованной вокруг единого идеологического центра и с военизированной экономикой. И, как следствие, системные проблемы (главные из них):

- отсутствие системности гражданских структур, слабая правовая защита граждан и объединений;

- расслоение общества: социальные контрасты, т.е. раскол между богатыми и бедными, элитами и народом, жителями центра и периферии;

- недостаточная выраженность интегративных, культурных ценностей (доверие власти, солидарность, социальная ответственность, уважения к жизни, достоинству, свободе личности и др.);

- слабо структурированные интересы, отсутствие ярко выраженной идентификации индивидов с соответствующими группами и т.д.;

–пассивность и низкий уровень (как количественно, так и качественно) участия граждан в общественно-политической жизни (=10%), за исключением судьбоносных событий для города, региона (референдум 11 мая 2014 г.);

–слабое и неэффективное воздействие гражданского общества на структуры власти.

Перечисленные тенденции и проблемы сформировались благодаря длительной полосе авторитарного управления и недемократическому менталитету общества.

Выходом из состояния социокультурного излома видится формирование «идеального» гражданского общества, т.е. создание эффективного механизма влияния граждан на государство и политическую систему.

Гражданское общество «зреет» по мере освобождения экономической среды от административных и политических оков.

Условием формирования гражданского общества является верховенство народа. Промежуточным звеном между человеком и государством должны выступать гражданские объединения, ассоциации, работающие на удовлетворение запросов общества, преодоление отчуждения людей от власти.

Формирование «идеального» гражданского общества в западной модели и модели русского мира происходило разными путями.

В западной модели возникновение капитализма происходило в результате разделения общества на государственную и негосударственную сферы деятельности. Гражданственность рассматривалась как сила, способная корректировать решения государства с учетом прав и свобод личности, т.е. была неким противовесом государству.

Гражданственность в Российской империи проявлялась латентно и фрагментарно. Достижение социальной справедливости и порядка отождествляли с наличием сильного государства. Отношение к отечеству всегда связывалось со способностью приносить пользу гражданам. Особо заметным было доминирование в национальном сознании идей духовности, нравственности и гражданственности.

Кроме этого, в ходе эволюции общества ученые отмечают устойчивую взаимосвязь между процессами экономического развития и системными изменениями базовых ценностей. Р. Инглхарт выделяет две основные траектории современного развития, связанные с модернизацией. Первая отражает процесс массивных структурных изменений культуры в условиях модернизации, которая определяет тенденцию к постепенному переходу от нормативных ценностей (традиционных) к современным ценностям, ориентированным на рациональность выбора, толерантность, доверие и участие в институтах гражданского общества. Вторая траектория связана с сохранением, несмотря на модернизацию, влияния традиционных ценностей на культурные системы, которые находят проявление в устойчивости религиозных и духовных ориентаций на индивидуальном, национальном, региональном и глобальном уровнях. В развитии современных обществ присутствуют обе тенденции [6]. Принципиально важным остается вопрос понимания, какая из них свойственна тому или иному обществу.

С учетом вышесказанного выход из состояния социокультурного излома для России заключается в правильной имплементации традиционных и современных ценностей в модель развития гражданского общества. При этом данная модель должна формироваться с учетом собственных архетипов массового сознания, ценностных установок и менталитета нации. По глубокому убеждению Н.А. Некрасовой, «...вопросы культурных и исторических традиций, национального и регионального менталитета, образования, искусства, религии оказываются в этой связи особо важными еще и потому, что, по сути, именно они являются интеллектуальным ресурсом формирования социокультурной системы нового типа» [7].

Нужна национальная идея, базирующаяся на идеях гражданственности, как совокупность базовых ценностей гуманизма, в которой заключены не только основные принципы реализации социокультурного подхода, сбалансированного удовлетворения противоречивых потребностей, ценностей и интересов разных социальных групп. Эта

идея должна касаться и экономического блока – т.е. вопросов повышения уровня жизни, роста конкурентоспособности, валового национального продукта, решение которых позволит реализовать социальные задачи уже в наше время.

И если признать, что у нас, в Донецкой Народной Республике, гражданское общество находится в состоянии становления вследствие нерешенности таких проблем, как рост качества жизни, увеличение доли среднего класса в системе общественной стратификации, изменение нравственного самосознания граждан, государственные реформы, направленные на формирование устойчивых институтов гражданского общества и др., то проблема формирования эффективного механизма влияния гражданского общества на государство и политическую систему имеет более чем актуальное значение.

Выводы. Использование в рамках нашего исследования теории культурных трансферов позволяет рассмотреть процесс становления самоуправленческих практик в Донецкой Народной Республике как часть общего процесса культурного обмена и взаимовлияния стран, наиболее близких по модели развития нашему государству и молодой Республики. Культурный трансфер, являясь долгосрочным по проявлению процессом, демонстрирует как явные позитивные, так и негативные последствия и результаты. Понимание и научное изучение последних должны стать обязательным условием усовершенствования государственного механизма содействия институционализации местного самоуправления в Донецкой Народной Республике.

Список источников

1. Дмитриева Е. Теория культурного трансфера и компаративный метод в гуманитарных исследованиях: оппозиция или преемственность // Вопросы литературы. 2011. № 4. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/voplit/2011/4/dm16.html>. – (дата обращения: 12.09.2018).
2. Лобачева Д.В. Культурный трансфер: определение, структура, роль в системе культурных взаимодействий / Д.В. Лобачева // Вестник ТГПУ. – 2010. – Вып. 8 (98). – С. 23-27.
3. Лапин Н.И. Социокультурный подход и социетальнофункциональные структуры // Социологические исследования. - 2000. - №7. - С. 3-12.
4. Ахиезер А.С. Философские основы социокультурной теории и методологии // Вопросы философии. 2000. - №9. – С. 29-45.
5. Ахиезер А.С. Заключение. Опыт России и судьба человечества // Россия: критика исторического опыта. Том 1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://litresp.ru/chitat/ru/%D0%90/ahiezer-a-s/rossiya-kritika-istoricheskogo-opita-tom1/7>. – (дата обращения: 20.09.2018).
6. Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества. URL: <http://www.sociology.mephi.ru/docs/polit/html/ingl/html> (дата обращения: 22.01.2019).
7. Некрасова Н.А. Влияние социокультурных факторов на модернизацию общества [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dslib.net/sociologia-kultury/sociokulturnye-factory-modernizacii-rossii-v-sovremennyh-uslovijah.html>. – (дата обращения: 20.09.2018).

УДК 351.74.

СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПОЛИЦИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

*Красноносев Евгений Юрьевич,
кандидат юридических наук, доцент
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail: eu.kr@yandex.ua*
*Кондратко Владислав Алексеевич
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail: jack_konrad@mail.ru*

Аннотация. В данной статье рассматриваются становление и развитие правоохранительных органов на протяжении трех основных исторических этапов общественно-экономических формаций: доиндустриального, индустриального и постиндустриального и приводится анализ этих явлений.

Ключевые слова: полиция, органы внутренних дел, трансформация, исторический аспект.

Среди актуальных проблем исследования исторического прошлого важное место занимает деятельность органов полиции (милиции) как одного из структурных подразделений органов внутренних дел (ОВД). На протяжении последних 300 лет в России существуют органы внутренних дел и полиция, которые претерпевали различные изменения, связанные не только с трансформацией общественно-экономических формаций но и с изменением основных форм и методов работы.

За это время Россия прошла три основных исторических этапа общественно-экономических формаций: доиндустриальный, индустриальный и постиндустриальный.

Рассмотрим некоторые аспекты формирования и развития в России государственных правоохранительных органов.

На начальном этапе создания государственного строительства, законности и дисциплине в правоохранительной системе не уделялось достаточного внимания, однако, в Российской империи, царизм принимал определенные меры воздействия на чиновников, для уменьшения бюрократической волокиты и коррупции [1].

Стоит отметить, что непосредственное формирование полицейских органов и возникновения «регулярной» полиции большинство исследователей относят к 25 мая 1718 года, когда была основана должность генерал-полицмейстера, которому была подчинена Главная полицмейстерская канцелярия.

Важным этапом создания системы органов внутренних дел, следует считать конец XVIII--начало XIX века. В это время в России, абсолютная власть самодержавия становится неограниченным, создается огромный бюрократически-чиновничий аппарат, главное место в котором занимают административно-полицейские органы. В целом в Российской империи усиливается карательная функция государственной машины, централизуется аппарат управления, организуется система управления различными сферами государственной жизни. В 1802 г. создаются министерства, возглавляемые министрами – единоначальниками руководителями ведомств. Одним из первых было учреждено Министерство внутренних дел. Его главной задачей было «печись о повсеместном состоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи». С 1831 по 1819 год в России существовало также Министерство полиции, которое ведало всем полицейским аппаратом. Развитие управления карательным аппаратом продолжался путем централизации и привел к сосредоточению всех полицейских органов и тюремных учреждений в одном ведомстве – Министерстве внутренних дел [2].

Полиция руководствовалась законами и выполняла, прежде всего, функции по обеспечению внедрения имперской внутренней политики.

До реформы 60-х гг. XIX ст. в губерниях функции полиции в уездах выполняли земские суды, а в городах - городские управы. Дворянство выбирало Земского (уездного). Уездная полиция и городская управа действовали на основе «Положения о земской полиции» 1837 г. и «Наказа чинам и служащим земской полиции».

27 марта 1859 г. для подготовки подробных проектов на основании утвержденных императором Главных начал при Министерстве внутренних дел была создана комиссия об уездных учреждениях под председательством М. О. Милютин. В материалах этой комиссии были подробно изложены недостатки местных полицейских органов, а именно:

1) неудовлетворительное состояние полиции, которое обуславливалось тем, что земские исправники, которые избирались дворянскими собраниями, не имели соответствующей профессиональной подготовки и, кроме того, охраняли интересы дворян в ущерб интересам других сословий; станковые приставы, которые предназначались на должности губернатором, не подчинялись земскому суду и превратились в самостоятельных «правителей» своих состояний;

2) возложение на полицию хозяйственно-распорядительных дел порождало ряд злоупотреблений со стороны полицейских чиновников;

3) неудовлетворительное состояние судебно-полицейских дел;

4) весьма большой и неопределенный круг обязанностей полиции;

5) чрезвычайно большие размеры переписки, что обусловлено многочисленными формальностями делопроизводства;

6) формальная ответственность чинов полиции за незаконные действия;

7) неудовлетворительная плата полицейским, что приводило к повсеместному взяточничеству в органах полиции (например, в 1860 г. полицейские чины получали на год серебром: земской исправник – 422 руб., дворянский заседатель – 280 руб. – становой пристав – 280 руб. – городничие или полицмейстеры – 280 руб., полицейские приставы – 57 руб., квартальные надзиратели – 36 руб.);

8) формальное разграничение территориальных границ ведения городской и уездной полиции [4].

В некоторых городах действовали полицейские управления во главе с полицмейстерами. При городских полицейских управлениях были созданы канцелярии во главе с секретарями, в которых служили писцы и посыльные. В подчинении городского полицейского управления находились исполнительные чиновники полиции, участковые и городские приставы и их помощники, полицейские надзиратели, «низшие чины» - городские и другие полицейские служащие.

В начале XX в. составляется система профессиональной подготовки полицейских кадров. В Киеве и Харькове создаются школы урядников полицейской стражи. В 1910 г. школы чиновников действовали в 14 губерниях, издавался журнал «Вестник полиции», разрабатывались программы обучения полицейских и различные пособия для практической работы. Но при общей малограмотности и текучести кадров полиции эти меры быстро результата дать не могли.

После февральской демократической революции в апреле 1917 г. начали создаваться добровольные милиционно-военные формирования. Они появились спонтанно в 1917–1918 гг. для обороны вольностей народа и охраны общественного порядка от «банд обольшевиченных дезертиров».

Рабоче-крестьянскую милицию было создано декретом СНК УССР от 9 февраля 1919 г. В декрете пояснялось, что основной ее задачей является «охрана революционного порядка и личной безопасности граждан», а также борьба «с уголовными преступными элементами, которые являются следствием капиталистического строя».

Принципы организации и деятельности милиции получили дальнейшее развитие в Положении о рабоче-крестьянской милиции, которое было утверждено СНК СССР 14 сентября 1920 г.

Служба в милиции была добровольной, но каждый, кто вступал на службу, обязан был прослужить не менее одного года. На службу должны приниматься только лица, которые достигли 21-летнего возраста, грамотные, пользующиеся избирательным правом, не находившиеся под следствием и судом по обвинению в совершении преступлений, вполне здоровые и пригодные для службы. Как вооруженному исполнительному органу, рабоче-крестьянской милиции присваивался статус вооруженных частей особого назначения со всеми их правами и обязанностями.

Деятельность органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны отражена в специальной литературе достаточно широко, хоть и односторонне. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» требовал от местных органов государственной власти оказывать помощь и полное содействие военному командованию в использовании сил и средств в целях обороны государства, обеспечения безопасности и общественного порядка. Следует заметить, что за годы войны структура органов НКВД СССР существенно не менялась. Послевоенный период (1946–1954 гг.) стал важным этапом в формировании и развитии правоохранительных органов, особенно что касается органов милиции. Политические причины и тяжелые социальные условия, сложившиеся в послевоенное время, заставили правительство провести очередную реорганизацию органов милиции. Так, 18 марта 1946 г. по решению Верховного Совета СССР НКВД был преобразован в МВД СССР.

Функциональные обязанности и права сотрудника милиции закреплялись в Дисциплинарном уставе, который был введен в действие 7 июля 1948 г. и отменял Дисциплинарный устав от 22 июля 1931 г. Для проведения политико-воспитательной работы в органах внутренних дел в апреле 1949 г. по решению ЦК ВКП(б) вводится должность заместителя начальника по политчасти.

В 1985–1990 гг. органы внутренних дел РСФСР, как и в предыдущие годы, действовали в подчинении МВД СССР. И хоть права МВД СССР и УВД областей – в эти годы было несколько расширены, но все равно они были частью общесоюзной системы, и общее руководство, кадровое обеспечение и материально-техническое снабжение и другие сферы деятельности органов внутренних дел РСФСР решались в центральных союзных учреждениях.

Имея длительную историю становления и развития, деятельность милиции (полиции) не всегда соответствовала мировым стандартам соблюдения прав человека и гражданина, что зависело от многих политических, экономических, социальных и других факторов, которые в совокупности дают возможность выделить несколько условных периодов, в частности: 1) первый период («начальный») – от зарождения первых административно-полицейских структур Киевской Руси к началу XIX в.; 2) второй период – начало XIX в. – 1917 (1918); 3) третий период «советской власти» – от 1917 г. до распада СССР в 1991 году; 4) четвертый – современный период.

В целом, при исследовании исторических процессов, связанных с деятельностью органов полиции (милиции), методологической основой должен быть позитивистский подход, что даст возможность не только воспроизвести и по возможности объяснить технологию взаимодействия комплекса «государство – органы полиции – граждане», но и предоставит возможность рассматривать роль и место органов полиции, как в структуре ОВД, так и в общегосударственной системе.

Во-первых, предмет деятельности полиции определялся целью, задачами, методами, которые, в свою очередь, перераспределялись между различными низшими звеньями, что образовывали внутреннюю дифференцированную, но целостную систему, деятельность которой регулировалась определенной правовой системой.

Во-вторых, немало тех форм и методов, которые были наработаны в условиях советского режима, используются полицией и при нынешних условиях и, соответственно, их тоже необходимо исследовать и популяризировать.

В-третьих, как в условиях советской действительности, так и сегодня осталось немало нерешенных проблем социально-материального и бытового характера, организационно-структурного построения и управленческой деятельности. Свидетельством этому являются процессы реформирования, проходящие сегодня в МВД.

Таким образом, деятельность органов полиции следует рассматривать в двух аспектах: как объект управления со стороны государства и как самостоятельный целостный орган, где осуществляются внутренние управленческие усилия в отношении сотрудников, служб, подразделений со стороны руководителей разных уровней и управленческих аппаратов, которые выступают субъектом.

Список источников

1. Бойкеева С.Е. Кадровое обеспечение полицейских органов в Российской империи: автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.01. С.-Петербург, 2001. – 16с.
2. Органы внутренних дел дореволюционного периода: становление принципов законности. [Электронный ресурс]. – URL: http://pidruchniki.com/1821100157080/pravo/organy_vnutrennih_del_dorevoljutsionnogo_perioda_stanovlenie_principov_zakonnosti. – (дата обращения: 28.11.2018).
3. Градовский А.Д. Начало русского государственного права: в 15 т. / А.Д. Градовский. – С.-Петербург: Тип. Стасюлевича, 1904. – Т. 9. CLXXVI. – С. 318-320.
4. О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 года № 644 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17011>. – (дата обращения: 29.11.2018).

УДК 323.2

ЦИФРОВАЯ БЕЗГРАМОТНОСТЬ КАК ПРЕГРАДА РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Лебединская Анастасия Сергеевна
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail: lebedinskaya@gmail.com

Аннотация. В статье рассмотрены аспекты повышения цифровой грамотности граждан Донецкой Народной Республики. Раскрываются компоненты цифровизации. Спроектированы дальнейшие возможности развития информационной политики государства.

Ключевые слова: цифровая безграмотность; информационная политика; цифровизация.

Международному банкиру и политику Натану Ротшильду принадлежит высказывание: «Кто владеет информацией, тот владеет миром» [1]. В современный век, век информационных технологий, это выражение имеет особую актуальность. Ведь на сегодняшний день объем знаний в мире увеличивается с небывалой скоростью. В режиме ускоренного получения новостей, «владеть информацией» – значит уметь быстро ориентироваться в потоке новых знаний, легко отыскивать в накопленных материалах необходимые сведения. Для упрощения такой задачи существуют различные информационные системы, которые, с помощью соответствующих баз данных, стали основными средствами передачи данных через удаленный доступ.

Информационно-телекоммуникационная сеть Internet (далее – ИТКС) является наиболее крупной технологической системой, которая с помощью электронно-вычислительных машин позволяет передавать информацию адресатам, взаимосвязанным

единым пространством. Поэтому очень важно осознавать необходимость приобретения навыков для выгодного использования новых технологий, ведь чем раньше люди начнут обучение в информационном и цифровом аспекте, тем быстрее смогут получать более значимые результаты своей деятельности.

На протяжении последних десятилетий во всем мире активно идет процесс разработки и реализации целевых государственных программ, связанных с созданием информационного общества. К примеру, государственная программа Российской Федерации (далее – РФ) «Информационное общество» (2011 - 2020 годы), программа Великобритании «UK online» («Великобритания он-лайн»), проект Европейской Комиссии «Электронная Европа».

Информационное общество – понятие, которое заменило термин «постиндустриальное общество» в конце XX века. Впервые данный термин употребил экономист Ф. Машлуп в своей книге «Производство и распространение знания в Соединенных Штатах» в 1962 году [2, с. 32].

Первая концепция построения информационного общества в России принадлежит А.И. Ракизову. Информационное общество, согласно концепции ученого, - это «общество, где все средства информационной технологии — компьютеры, интегрированные системы, кабельная, спутниковая и другая связь, видеоустройства, программное обеспечение, научные исследования нацелены на то, чтобы сделать информацию общедоступной и активно внедряемой в производство и жизнь» [3, с. 112].

Характерными особенностями такого общества являются доступность информации, информационных продуктов и услуг; увеличение количества людей, занимающихся деятельностью, связанной с продвижением информационных технологий; главенствующая роль мобильных телефонов, цифрового телевидения, ИТКС, средств массовой информации.

Последние мировые тенденции ИТ-аналитики свидетельствуют о проникновении информационных и телекоммуникационных технологий (далее – ИТТ) во все сферы жизни людей. При этом данные новшества требуют контроля со стороны государства. Отметим, что участники Содружества Независимых Государств (далее – СНГ) в процессе регулирования информационной сферы значительно отстали от стран Европейского Союза, но это предоставляет шанс на примере других стран оценить влияние государственного воздействия на процесс формирования базы информационного общества. Информационная политика в странах, входящих в СНГ, формируется в балансе международных стандартов с национальной спецификой.

Информационная политика представляет собой комплекс политических, правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий государства, направленных на обеспечение конституционного права граждан на доступ к информации, как особая сфера жизнедеятельности людей, связанная с воспроизводством и распространением информации, удовлетворяющей интересы государства и гражданского общества, и направленная на обеспечение творческого, конструктивного диалога между ними и их представителями [4, с.38].

Цель данной работы заключается в анализе роли и значения информационной политики государства в цифровом обучении граждан. Важным ориентиром в процессе достижения цели является нивелирование стереотипности мышления соотечественников о бессмысленности цифровых технологий в различных сферах жизни, а также рассмотрение основных направлений государственных органов, общественных организаций и граждан в информационной сфере.

В первую очередь, возникает задача установить причину искажённого восприятия значительного массива разнообразных сведений. В настоящее время темпы развития ИТТ гораздо опережают умения основной массы пользователей. В этом ключе невозможно не затронуть такой феномен, как цифровая грамотность.

Цифровая грамотность (англ. digital fluency) – набор знаний и навыков, которые необходимы для безопасного и эффективного использования цифровых технологий и ресурсов ИТКС. Цифровая грамотность содержит три элемента: цифровые компетенции, цифровое потребление, цифровая безопасность.

Цифровые компетенции подразумевают навыки ведения оперативного поиска информации в ИТКС, распознавания достоверных сведений, использования онлайн-сервисов и мобильных средств коммуникации для получения услуг и товаров.

Цифровое потребление заключается в уровне доступности различных цифровых технологий: доступность системы связи, наличие цифровых устройств, количество интернет-СМИ и интернет-магазинов в регионе, высокий уровень предоставления государственных услуг в электронном виде.

Цифровая безопасность – безопасная работа технического и социального характера в ИТКС: обеспечение конфиденциальности информации, соблюдение правовых норм при размещении материалов.

Совершенствующиеся ИТТ влияют на политические процессы Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) с момента принятия акта о провозглашении государственной самостоятельности ДНР. Протекающие события на Донбассе вызывают массу противоположных точек зрения пользователей ИТКС. На основании непредвзятого оценивания публикаций интернет-СМИ о Донбасском регионе, обнаружена закономерность проявления диаметрально противоположных населения на одни и те же события. Таким образом, на наших глазах активно развивается информационное противоборство. Помимо недостаточного уровня культуры общения большинства пользователей, отметим и доступность персональных данных граждан, ошибочность восприятия сведений. Ввиду непредвиденности усиления информационного противоборства, механизм государственного регулирования не адаптирован к проблеме ведения гражданами социальных сетей. Следовательно, максимальный субъективизм в понимании исходных данных, изложенных в ИТКС, значительно усугубляет враждебность в повседневном укладе жизни граждан.

Опубликованные известия с боевого соприкосновения на Донбассе нередко интерпретируются новостными порталами под противоположными точками зрения. Тем самым, не только порождается ложная осведомлённость мирного населения, но и активизируется новая волна обсуждения новостей в ИТКС, что влияет на развитие информационной войны.

Сущность предшествующего изложения сводится к обнаружению региональной проблемы – цифровая безграмотность. Отсюда следует, что органам власти необходимо внедрять мероприятия по продвижению цифрового обучения в обществе, не ожидая стабилизации социально-военизированного кризиса. Важным аспектом успешного завершения вооруженного конфликта на территории Донбасса, является проведение массовых мероприятий среди населения всех возрастных групп для приобретения базы тех знаний и навыков, которые остановят информационное противоборство в ИТКС.

Ввиду наличия данной проблемы, ставим задачу выяснить, как же единая информационная политика способна регулировать поведение граждан в ИТКС.

Ознакомившись с направлениями политики в информационном аспекте, зафиксируем, что они, в основном, ориентируются на конкретные законодательные акты: Закон «О персональных данных»; Закон «О рекламе»; Закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»; Закон «О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности»; Закон «О нормативных правовых актах»; Закон «О средствах массовой информации»; Закон «О противодействии экстремисткой деятельности»; Закон «О системе органов исполнительной власти»; Закон «О лицензировании отдельных видов хозяйственной деятельности»; Закон «Об обращениях граждан».

Отметим, что одной из главных государственных программ РФ является программа «Информационное общество», которая рассчитана на 2011-2020 годы. В соответствии с указанным документом «повышение благосостояния, качества жизни и работы граждан, улучшение доступности и качества государственных услуг, повышение степени информированности и цифровой грамотности, развитие экономического потенциала страны с использованием современных информационных, телекоммуникационных и цифровых технологий являются приоритетными направлениями развития информационного общества в Российской Федерации» [5].

Таким образом, мы можем решить собственные задачи в информационной политике на примере РФ, поскольку это единственная великая держава, которая толерантно отнеслась к населению Донецкого региона и, тем самым, обладает политическим влиянием.

Проведя анализ государственной программы РФ «Информационное общество», в качестве предполагаемых направлений отечественной информационной политики выделим следующие:

1. Укрепление единства информационного пространства и ликвидация различных информационных угроз;
2. Создание информационных условий для интенсивного развития необходимого сознания у граждан республики;
3. Обеспечение информационной среды для постоянного процесса взаимоотношений между государством и корпоративным сектором;
4. Создание правовых, экономических и организационных условий для объединения государственных и негосударственных источников информации.

Целесообразно установить, в чём же может состоять трудность проведения широкой цифровизации среди населения ДНР.

На сегодняшний день в информационной сфере существует два типа пользователей: «рожденные в эпоху цифровизации» (digital native) и «цифровые иммигранты» (digital immigrant), то есть взрослое поколение, у которого не было принято получать информацию через цифровые каналы. Американский писатель и популяризатор технологий обучения Марк Пренски предложил эти два термина из-за прогрессивных технологических изменений в информационной сфере за последние два десятилетия. «В результате наличия такой плотной цифровой “окружающей среды” и постоянного взаимодействия с ней, мышление сегодняшних студентов и процедуры обработки информации принципиально отличаются от способов мышления и информационных процессов их предшественников», - пишет Марк Пренски в своей статье «Digital Natives, Digital Immigrants» [6].

Однако, вне зависимости от типов пользователей, государственная информационная политика направлена на регулирование информационной деятельности граждан разных возрастных групп, следовательно, является универсальной.

Итак, в рамках повышения цифровой грамотности у граждан необходимо сформировать следующие базовые навыки:

1) *потребление информации:*

понимание роли информации в современном мире;
навык поиска и выбора необходимого источника информации;
способность воспринимать информацию с критической точки зрения.

2) *отношения в информационной среде:*

навык вступления в группы по интересам;
способность создавать аккаунты в социальных сетях;
умение поддерживать коммуникацию по социальным сетям, электронной почте.

3) *владение языком медиа:*

навык построения информационных сообщений, передачи точного смысла послания.

4) *креативное использование ИТКС:*

способность программирования, реализации текстов и презентаций в стандартных приложениях.

5) *этика в информационной среде:*

соответствие цифровой деятельности и права на доступ к информации;
восприятие обязательности соблюдения законов в информационном аспекте.

6) *безопасность в информационной среде:*

знание о конфиденциальности собственных сведений;
соблюдение правил безопасности в ИТКС.

Из вышеперечисленных аспектов внедрения цифровизации, исходит вывод о том, что необходима законодательная база по регулированию информационной сферы. Существующие законы в информационном аспекте не связаны между собой на достаточном уровне. На наш взгляд, информационное законодательство следует систематизировать в единую структуру контроля информационной политики. Версией такой кодификации является принятие Информационного кодекса. Такой кодекс востребован ввиду необходимости детализации права человека и гражданина на информацию, повышения цифровой грамотности населения, а также установления общих условий и правил к государственным информационным системам, которые будут контролироваться уполномоченными государственными органами.

Процесс информатизации проявляется в создании «электронного правительства», то есть нового типа функционирования государственных органов вследствие масштабного внедрения ИТТ, выхода на обновленный уровень оперативности предоставления государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Таким образом, государственные органы на своём примере могут минимизировать стереотипность мышления граждан ДНР о нецелесообразности применения ИТТ в повседневности.

Существующая система электронного обращения граждан, предусмотренная на официальных государственных интернет-ресурсах, обладает рядом недостатков. В частности, связь допустима только в одном варианте: вопрос-ответ. Узнать какую-либо информацию подробнее не предоставляется возможным, это порождает необходимость постоянно повторяющегося заполнения анкеты и длительного ожидания ответа. Такая пассивность поддерживает примитивность мышления граждан о неспособности решить проблему через электронное обращение. Органы государственной власти способны воплощать в жизнь, так называемое онлайн-обсуждение различных вопросов со специалистами, назначенными для своевременного ответа жителям. Тем самым, государственные органы смогут непосредственно получать правдивые сведения и сократят офлайн работу в пунктах приёма граждан.

Отметим еще один немаловажный аспект. Не так давно в ИТКС появились боты (англ. bot, от англ. robot – робот) – это интеллектуальная программа, созданная для ответов на вопросы пользователей Интернета, выполнения задач автоматически или по заданному алгоритму. Боты полезны, потому что они способны: отфильтровывать заявки в службе поддержки, обрабатывать огромное количество одинаковых сообщений, очень быстро отвечать на обращения. Это нововведение поможет повышению результативности работы кибер-сферы, а также улучшит доверительную связь государства и жителей.

В заключении отметим наиболее перспективные направления в развитии цифровой грамотности населения, в контексте информационной политики:

1. Повышение цифровой грамотности, которая стала бы ключевым элементом развития образовательных программ и научно-технического прогресса;

2. Автоматизация и цифровизация контроля государства. Для этого разнообразные противоречивые требования государства в информационном аспекте должны быть сведены в единую цифровую систему контроля (Информационный Кодекс);

3. Внедрение новых методов подбора управленческих кадров. Цифровизация структуры государственного контроля требует обучения кадров в сфере повышения цифровой грамотности и использования цифровых технологий управления;

4. Контроль над интернет-пространством. Необходимо, не нарушая конституционных прав граждан, оперативно реагировать на призывы к насилию, террору и обострению военизированного конфликта на Донбассе.

Список источников

5. Ротшильд Н. Кто владеет информацией, тот владеет миром [Электронный ресурс]. – Информационный портал UMMA 42. – URL: <https://www.umma-42.ru/news-65271.html>. – (дата обращения: 12.11.2018).
6. Махлуп Ф. Производство и распространение знаний в США [Текст] / Пер. с англ. И. И. Дюмулена [и др.] ; Вступ. статья Г. В. Полуниной [с. 5-30] ; Ред. Е. И. Розенталь. – Москва : Прогресс, 1966. – 462 с.
7. Ракитов А.И. Наш путь к информационному обществу // Теория и практика общественно-научной информации. – М.: ИНИОН, 1989. – 243 с.
8. Информационная политика: Учебник/ Под общ. ред. В.Д. Попова. – М.: Изд-во РАГС, 2003. – 459 с.
9. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 313. – URL: <http://base.garant.ru/70644220>. – (дата обращения: 22.11.2018).
10. Jones C., Shao B. The net generation and digital natives: implications for higher education. Higher Education Academy, York, UK. URL: <http://www.heacademy.ac.uk/assets/documents/learningandtech/nextgeneration-and-digital-natives.pdf>. – (дата обращения: 16.11.2018).

УДК 340.12:316.324.3(292.4/5)

КОНЦЕПЦИЯ «ИДЕОКРАТИИ» В УЧЕНИЯХ ЕВРАЗИЙЦЕВ

Лещенко Ирина Ивановна

кандидат исторических наук, доцент

доцент кафедры теории и истории государства и права

ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»

e-mail: ira_leshenko@mail.ru

Ключевые слова: идеократия, идеократическое государство, евразийство, «правлящий слой», государственный актив.

Аннотация: В статье рассматривается сущность, специфика, значение и перспектива развития концепции «идеократии» в учениях основателей евразийства П.Н. Савицкого, Н.С. Трубецкого и Н.Н. Алексеева для понимания и осмысления геополитической роли и значимости России в её современном и перспективном развитии.

В последние годы можно констатировать о возрождении евразийства как противостоящей силе современному атлантизму и мондиализму, сфокусированных на идее создания единой мировой системы, американской исключительности с её особой миссией возглавить этот глобальный мир. Что евразийцы противопоставили глобализму? Основатели евразийства Н. С. Трубецкой, П. Н. Савицкий и Н. Н. Алексеев обратились к

важнейшей проблеме современности, которая *актуальна* и сегодня, указав, что «замечается явная тяга к идеократии, к созданию такого порядка, при котором ведущий слой создавался бы на основе общности убеждений и служения им» [1, с. 123-124]. Несмотря на несовершенство современных им идеократических государств, Н. С. Трубецкой был уверен в неизбежности установления идеократического строя во всём мире и считал, что «в ближайшем будущем предстоит перекройка карты земного шара» [2]. Прогнозы были неутешительны относительно Советского государства, которое «ещё очень не скоро и, может быть, только ценой очень тяжёлых испытаний дойдёт до подлинной идеократии». Подобные прогнозы касались и Европы, которая «к подлинной идеократии может прийти лишь после кровавых и глубоких потрясений» [2]. Но, несмотря на перспективу потрясений, существование современных идеократических государств не бессмысленно. Последователи евразийцев, сформировавшие своё направление в науке – «неоевразийство», вернулись к концептуальным основам «идеократического государства», считая их главными ориентирами в современной государственно-правовой политике России. Учёный Нартов Н. А. из разных течений неоевразийцев выделил особое течение «национальной идеократии имперского континентального масштаба» [3, с.148].

Идеократическая модель российского государства, разработанная евразийцами, сегодня недостаточно изучена и остаётся *актуальной* для «ещё не определившейся в собственной цивилизационной идентичности» России [4], а также вызывает одновременно научный интерес, прикладное значение и применение. Основным источником для изучения данной проблемы являются труды, прежде всего, основателей евразийства: С. Н. Трубецкого, П. Н. Савицкого и Н. Н. Алексеева, которые и сегодня вызывают дискуссии. Например, написанные в 20-30-е гг. XX в. специальные статьи П. Н. Савицкого «Евразийство как исторический замысел», Н. С. Трубецкого «Об идее-правительнице идеократического государства», Н. Н. Алексеева «На путях к будущей России (советский строй и его политические возможности)», «Евразийцы и государство», «О гарантийном государстве» и другие представляют особый научный интерес. Кроме того, в работе также использованы библиографические материалы современных последователей евразийства и его исследователей: Л. Н. Гумилёва, А. Г. Дугина, И. А. Исаева и др. Например, А. Г. Дугин опубликовал материалы П. Н. Савицкого, ранее хранившиеся в архивах.

Целью данной статьи является раскрытие евразийского понимания сущности национальной идеократии при рассмотрении государственного идеала и модели будущего государственного устройства России.

Какую модель предлагали евразийцы? Какой смысл они заключали в концепцию идеократии? Какие её главные постулаты? П. Н. Савицкий указывал на два важных аспекта, которые присущи идеократии: конструирование самого понятия новой формы государственного уклада; принадлежность к ведущему отбору связана с исповеданием и служением определённой идее. Подобная трактовка характерна и для Н. С. Трубецкого, который под идеократией понимал такой строй, в котором «правлящий слой отбирается по признаку преданности одной общей идее-правительнице» [2]. Ключевыми понятиями в определении идеократии являются идея и власть (идеократия от греч. idea – идея и kratos – власть). Н. С. Трубецкой совместил и назвал это «*идея-правительница*». Этому созвучно и современное определение идеократии, как «такой политической формы в государстве, когда правящий класс или правящая группа руководствуются при формировании государственных институтов и управлении обществом не имущественными или иными мотивами, а реальным или воображаемым идеалом, идеологической доктриной» [3, с. 135]. П. Н. Савицкий указывал, что такая идея не будет найдена сразу, а «только постепенно будет складываться идея, господство которой может обеспечить устойчивый порядок» [1]. Служение этой идее было выбрано евразийцами главной целью в государственной жизни.

В современной России это является предметом спора, усугубляющегося тем, что в основном законе государства – в Конституции РФ 1993 г. – в ст.ст. 13 и 14 закреплено

положение о том, что никакая идеология или религия не может устанавливаться в качестве государственной [5]. Как это понимать и воспринимать? Такой отказ от государственной идеологии и государственной религии был неприемлем в её историческом прошлом. Не трудно спрогнозировать возможные последствия, зная накопленный опыт? Уже сегодня очевидны следствия потери идеологических ориентиров. Обсуждая данную проблематику в общественно-политических и научных кругах, учёные, политические, общественные и церковные деятели признают, что единой официально сформулированной государственной идеологии или национальной идеи в России пока нет, отсутствие которой заменяет известная либеральная идеология с её приоритетом материальных ценностей над духовными. Отсутствие национальных ориентиров и отказ от традиционных нравственных ценностей уже привели к глубокому и системному социально-культурному кризису. В течение XX века, сопровождавшегося мировыми войнами, революциями и кризисами, в России дважды радикально менялась система государственно-правового и всего жизнеустройства, поэтому возврат к анализу такого традиционного скрепа, как государственная идея, и сегодня актуален.

Возникают вопросы, какая идея может стать идеей-правительницей? Какие её критерии для соответствия идеократическому государству? До сегодняшнего дня учёные и политики спорят и не приходят к единому ответу. Согласно евразийской концепции, в государственной жизни России должна существовать «определённая «константа», некоторый стержень, который давал бы устойчивость жизни государственного целого» [1]. Н. Н. Алексеев указывал, что «константа эта должна быть опознана и ясно сформулирована» с определением её целей, а не спрятана подобно западным демократиям. Такое государство он называл государством «стабилизированного общественного мнения» [6]. В моделировании идеального будущего евразийского государства Н. Н. Алексеев предлагал, *во-первых*, не отрицая советское государство, сочетать позитивные государственно-правовые традиции России от Московской Руси до Советского Союза; *во-вторых*, отказаться от западной либеральной государственно-правовой парадигмы. Организующим принципом русской государственности выступала идея «православной правовой монархии» [6]. К критериям соответствия идеократическому государству Н. С. Трубецкой относил, *во-первых*, общее мировоззрение, *во-вторых*, элемент жертвенности, «готовность принести себя в жертву идее-правительнице». Это соответствовало христианским ценностям. По Н. С. Трубецкому, жертвенная готовность ради такой идеи «является одним из основных селекционных признаков правящего слоя». И далее он акцентировал на том, что «идея-правительница должна быть такова, чтобы, *во-первых*, ради неё стоило жертвовать собой и, *во-вторых*, чтобы жертва ради неё расценивалась всеми гражданами как морально ценный поступок» [2].

К основным положениям идеократической концепции, разработанными и предложенными евразийцами, можно отнести следующие:

1. Основой государственной евразийской теории являлась концепция «*правлящего слоя*», направленная на воспитание будущей правящей элиты, названной «ведущим отбором». Это должны быть патриотично настроенные, ответственные и готовые к самопожертвованию граждане. В своих убеждениях евразийцы, *во-первых*, не отрицали и не отказывались от необходимости в подобном воспитании всего населения страны, *во-вторых*, не принимали кастовости элит, считая это разрушительным элементом. Согласно их воззрениям, правящая элита должна пополняться из числа лучших представителей народа. При идеократии, по выражению П. Н. Савицкого, общность мировоззрения «становится самостоятельным и основным началом в формировании ведущего слоя» [1]. Характерно, что во всех сформулированных определениях идеократии речь идёт о ведущем отборе правящего слоя, представленным ими как «первая реальность в государственной жизни» [1]. Её суть состоит в служении правящего слоя и всего народа в соответствии с государственной, национальной идеей. Это соответствие было явно

нарушено в советском государстве, в котором, по мнению Н. С. Трубецкого, «правлящий отбор СССР упорно принимает следствие идеократии (социализма) за её содержание» [2]. К определяющим причинам были отнесены фальсификация истории и распространение националистических и сепаратистских идей среди значительной части интеллигенции разных наций. Организация ведущего слоя, «образованного на идеократических началах и снабжённого определёнными конституционными правами», и, как считали евразийцы, должна стать такой «константой». Такая организация была названа «государственным активом», действие которого должно быть «диалектическим» и определяться сотрудничеством «государственного актива» с системой представительных учреждений (советов). Евразийцы отвергали идеи самоопределения наций. Самостоятельные центры власти должны формироваться по окружному принципу, а не по национально-территориальному признаку. Государственную власть должны представлять только профессиональные, авторитетные и пользующиеся доверием у народа представители. Главная задача евразийцев заключалась в сосредоточении сил на обеспечении свободы выборов, что считалось важным условием для диалектического развития всей системы.

Идеократическое государство, согласно Н. С. Трубецкому, «имеет свою систему убеждений, свою идею-правительницу (носителем которой является объединённый в одну-единственную государственно-идеологическую организацию – правящий слой) и в силу этого непременно должно само активно организовать все стороны жизни и руководить ими». При этом недопустимо вмешательство «каких-либо не подчинённых ему, неподконтрольных и безответственных факторов – прежде всего, частного капитала – в свою политическую, хозяйственную и культурную жизнь» [2].

2. Важнейшим принципом в управлении государством евразийцы считали *демократический элемент*, что связывали с преодолением огромной дистанции, существующей между правящей элитой и основными гражданами государства. «Государство наше, – отмечал Н. Н. Алексеев, – построено на глубоких народных основах и соответствует «народной воле». И далее он пояснял, что под «народом» или «нацией» считаем «не какой-то случайный отбор граждан, удовлетворяющих условиям всеобщего избирательного права, но совокупность исторических поколений, прошедших, настоящих и будущих, образующих оформленное государством единство культуры» [6]. Предлагалось реформировать структуру государственного управления с его полномочиями в сторону создания двух уровней управления (двух центров управления). Это органы местного самоуправления (например, округа) и высшие союзные органы. При этом влияние округов должно оказывать эффективное влияние на принимаемые решения в высших эшелонах власти. Полномочия областных и краевых структур управления значительно сокращались.

Н. Н. Алексеев уточнял, что «государство ... должно определить тот объективный и реальный принцип, на основе которого может быть построено истинное национальное «представительство», то есть найдены реальные носители организационных государственных функций, действительные выразители национальной воли». Необходимо изменить порядок представительства лиц и партий «органическим порядком представительства потребностей, знаний и идей». В народе воплощена истинная народная воля, поэтому «народное голосование и призвано дать стабилизированной народной воле конкретные приложения к частным случаям государственной жизни» [6]. Евразийцы исключали доступ всяких политических партий к органам государственной власти. Формирование законодательного органа предпочитали только на основе мажоритарной системы. Они предлагали систему Советов или Соборов, с избранием из них каждого уровня представителей исполнительной власти. Принцип депутатской неприкосновенности ими был категорически исключён.

3. Идея о замкнутом и самодостаточном пространстве «Россия-Евразия» была составной частью евразийской концепции, согласно которой идеократическому государству необходима *автаркия*. Однако не всякая автаркия может стать идеократией.

Например, колониальная империя не может стать идеократией, хотя и является в экономическом отношении самостоятельной. В идеократии должно быть сконцентрировано благо «совокупности народов, населяющих... автаркический особый мир». По мнению Н. С. Трубецкого, необходимы «общность культурных и исторических традиций, непрерывность месторазвития, и, прежде всего, отсутствие чувства национального неравенства». Кроме того, необходимо дополнить требованием «планового хозяйства и государственной регуляции культуры и цивилизации, так как требования эти успешно могут быть выполнены только при условии автаркии идеократического государства. Наконец, только при том же условии государство может оградить себя от вмешательства иностранного капитала» [2]. По утверждению И. А. Исаева, «заимствование чужой – западной – культуры в конечном итоге оборачивается деформацией собственной. Необходимо руководствоваться стремлением к самосознанию.... Лишь вполне самобытная национальная культура может быть подлинной» [7, с. 37]. Таким автаркически особым миром евразийцы и, в частности Н. С. Трубецкой, считали Советский союз, как преемницу Российской империи. Особость определялась населённость страны разными народами с общей исторической судьбой.

4. Евразийское государство всегда понимало себя как «собор национальностей» и «собор вер». Сосуществование наций и вер для России представлялось только в соборности. Для подобной модели характерна неприемлемость принуждения людей к изменению своей национальности или веры. Такая формула, с одной стороны, контрастировала с государственной централизацией с её принудительностью, а с другой – являлась единственным условием существования этих империй. Нарушение приводило к частичному или полному разложению власти. Исходя из исторического стремления многих народов к единению не только в культурной сфере, но и в формах государственного устройства, «в пределах общеевразийского политического единства каждому народу Евразии должна быть обеспечена область самостоятельной государственной жизни» [1]. Фокусирование на максимальном обеспечении национального своеобразия должно способствовать национальной гармонии. В евразийской модели конструировались другие взаимоотношения российской нацией с евразийскими нациями. Евразия, по выражению Савицкого, «есть область некоторой равноправности и некоторого «братания» наций» [1, с. 157]. Это своеобразное братство народов, которое имеет «свои корни в вековых соприкосновениях и культурных слияниях народов различнейших рас», а также здесь нет противопоставления высших и низших рас, и «взаимные притяжения здесь сильнее, чем отталкивания, что здесь легко просыпается «воля к общему делу» [1, с. 302]. А. Г. Дугин, анализируя проект евразийского государства, сформулированный в трудах Н. Н. Алексеева, приходит к выводу, что, *во-первых*, его идеальным типом «будет полноценная византийская модель»; *во-вторых*, что право в России должно строиться на принципах, альтернативных западно-либеральным юридическим теориям. Евразийцы придерживались позиции неприемлемости европейского демократического строя к России. Что полезно для Европы, неприемлемо для России. *В-третьих*, «евразийское государство должно последовательно идти к универсализации своего типа, вбирая в себя иные культуры и этносы, обогащая их светом спасительной миссии и обогащаясь само уникальностью многообразия культурных форм» [8].

5. В евразийском проекте внимание уделялось идеям сохранения и государственной защиты культурной и религиозной самобытности российских народов. Речь шла о сохранении, сформированных столетиями русской истории, основных традиционных духовно-нравственных ценностей, к которым относятся социальная справедливость, патернализм, семья, Отечество, превосходство общественных интересов над личностными. Необходимо не отвергать исторически наработанные политико-правовые и идеологические конструкции, а использовать и совершенствовать лучшее. Например, Н. Н. Алексеев считал, что идеи советского государства должны быть

обязательно изменены и освобождены от материалистических идей и преобразены в религиозные. Образцом может служить православное правовое государство, сочетающее твёрдую власть, народоправство и служение социальной правде.

Таким образом, евразийцы в своей социально-политической модели сфокусировали важнейшие и определяющие принципы, которые можно обобщить либо представить в следующем виде:

- определяющий идеократией принцип формирования, воспитания и правления властной элиты, называемой евразийцами «правлящим слоем» или «ведущим отбором»;
- обязательность демотического принципа в управлении государством, с расширенным влиянием со стороны народного представительства;
- автаркия как самодостаточный и особый мир;
- соборность наций и вер;
- государственная защита духовно-нравственной и культурной самобытности российских народов;
- отказ от западно-либеральных государственных парадигм.

Это лишь подтверждает, что евразийцы в этой сфере проявили своё новаторство.

Список источников

1. Савицкий П.Н. Континент Евразия /П.Н. Савицкий. – М.: Аграф, 1997. – 464 с.
2. Трубецкой Н.С. Об идее-правительнице идеократического государства [Электронный ресурс]/. – URL: <http://gumilevica.kulichki.net/TNS/tns16.htm>. – (дата обращения: 25.10.2018).
3. Нартов Н.А. Геополитика: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Международные отношения». «Регионоведение» / Н.А. Нартов, В.Н. Нартов. Под ред. В.И. Старовойтова. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Единство, 2007. – 527 с.
4. Палкин Алексей Геннадьевич. Концепция государства в учении евразийцев : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.01 / Палкин Алексей Геннадьевич; [Место защиты: Ом. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского]. – Екатеринбург, 2009. – 196 с. [Электронный ресурс]/. – URL: <http://www.dissercat.com/content/kontseptsiya-gosudarstva-v-uchenii-evraziitsev#ixzz5bMRoxPj6>. – (дата обращения: 25.10.2018).
5. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993, с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ [Электронный ресурс]/. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/. – (дата обращения: 15.10.2018).
6. Алексеев Н.Н. Русский народ и государство / сост. А.Г. Дугин. – М.: Аграф, 1998. – 640 с.
7. Исаев И.А. Евразийство: идеология государственности // Вестник Евразии. – 2000. – №1. – С. 28–39
8. Дугин А.Г. Избранные тексты из новой книги Теория Евразийского государства (эссе о Николае Николаевиче Алексееве) [Электронный ресурс]/. – URL: <http://arctogaia.com/public/txt-alex.htm>. – (дата обращения: 22.10.2018).

УДК 94:342.52

РОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ОБРАЗОВАНИИ ДЕ-ФАКТО ГОСУДАРСТВ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Руденко Мирослав Владимирович
старший преподаватель
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail:m.rudenko@odsd.ru

Аннотация: *в статье на примере Республики Южная Осетия, Республики Абхазия, Нагорно-Карабахской Республики, Приднестровской Молдавской Республики и Донецкой Народной Республики рассматривается роль представительных органов государственной власти и местного самоуправления в образовании де-факто государств на постсоветском пространстве.*

Ключевые слова: *постсоветское пространство, де-факто государство, представительные органы государственной власти, парламентская республика.*

В последние годы в научном сообществе растет интерес к всестороннему изучению феномена непризнанных или де-факто существующих государственных образований. Первые де-факто государства на территории бывшего СССР появились в начале 1990-х годов в результате развития многочисленных этнополитических конфликтов, разгоревшихся в процессе распада Советского Союза. Последними на данный момент по времени своего появления де-факто государствами на постсоветском пространстве являются республики Донбасса, возникшие в результате развития глубокого политического кризиса на Украине, переросшего в гражданский конфликт, вследствие несогласия значительной части общества, и в частности жителей Донецкой и Луганской областей, с произошедшим в стране государственным переворотом.

Большой научный интерес представляет собой проблема возникновения де-факто образования, первоначальный этап его государственного строительства, место, которое занимают в этих процессах существующие на территории региона на момент провозглашения государственности органы власти.

В данной статье внимание автора фокусируется на роли представительных органов – коллегиальных органов государственной власти и местного самоуправления, состоящих из депутатов (представителей), избираемых населением, в образовании постсоветских де-факто государств. История подобных государств за более чем четвертьвековой период их существования дает богатый фактический материал для сравнительного анализа. А зародившиеся в иных политических реалиях, но уже отмечающие пятилетие со дня своего возникновения Донецкая Народная Республика (ДНР) и Луганская Народная Республика (ЛНР), предоставляют не менее богатый материал для сопоставления механизмов появления и государственного строительства данных де-факто образований с непризнанными республиками, рожденными в начале 1990-х годов.

Анализ предыдущих публикаций по теме статьи показывает, что обобщающие работы о роли представительных органов в образовании де-факто государств постсоветского пространства, отсутствуют. Однако среди работ, посвященных проблематике государственного строительства в непризнанных государственных образованиях, появившихся вследствие распада СССР, по многим параметрам, и в частности по обилию фактического материала и уровню анализа, можно выделить исследование С.М. Маркедонова [2]. Отдельного внимания заслуживает книга Б.Г. Бомешко [1], посвященная становлению и развитию законодательной ветви государственной власти Приднестровской Молдавской Республики (ПМР). В данном исследовании исчерпывающим образом освещен вопрос о роли представительных органов в образовании и государственном строительстве ПМР. К сожалению, работа подобного

уровня выявлена только по одному из рассматриваемых нами постсоветских де-факто государств. Что касается Донбасса, то раскрытие роли представительных органов в образовании Донецкой Народной Республики, первого по времени возникновения из появившихся в регионе двух де-факто государств, во многом ставшего примером для первоначального этапа государственного строительства ЛНР, будет опираться на одну из предыдущих работ автора [4].

Целью данного исследования является изучение роли представительных органов государственной власти и местного самоуправления в образовании де-факто государств на постсоветском пространстве. Данный вопрос будет раскрыт на примере следующих государственных образований: Республика Южная Осетия (РЮО), Республика Абхазия (РА), Нагорно-Карабахская Республика (НКР), Приднестровская Молдавская Республика, Донецкая Народная Республика.

Ко времени начала событий, которые привели к возникновению де-факто образования в регионе, Юго-Осетинская автономная область (АО) имела статус автономии в составе Грузинской ССР и обладала своим представительным органом – Советом народных депутатов Юго-Осетинской АО. 10 ноября 1989 г. в ходе 12-й сессии Совета народных депутатов Юго-Осетинской автономной области XX созыва было принято решение о преобразовании автономной области в автономную республику в составе ГССР. Таким образом, посредством решения местного представительного органа государственной власти автономия предприняла первую попытку в одностороннем порядке повысить свой статус. Но о выделении из состава Грузии, либо о создании своей отдельной государственности тогда еще речь не шла. Вскоре Президиум Верховного Совета ГССР аннулировал это решение [2, с. 91].

На фоне развития этнополитического конфликта в регионе 10 августа 1990 г. Советом народных депутатов Юго-Осетинской автономной области была принята «Декларация о суверенитете», а уже 20 сентября тот же орган провозгласил Юго-Осетинскую Советскую Демократическую Республику в составе СССР. Провозглашение своей государственности было связано с возможным выходом Грузии из состава СССР и угрозой силового захвата власти в бывшей союзной республике грузинскими националистами. Действие законов ГССР на территории Южной Осетии было приостановлено. 9 декабря 1990 г. были проведены выборы в новый высший представительный и законодательный орган, действующий уже в логике де-факто образования – Верховный Совет Юго-Осетинской Советской Республики первого созыва. Ему предстояло заложить законодательную основу существования нового государства [2, с. 92].

Однако как одностороннее преобразование автономии в союзную республику, так и последовавшее за этим упразднение Юго-Осетинской автономии грузинским парламентом, со ссылкой на изначальную ошибочность создания осетинского автономного образования в составе Грузии, не получили одобрения центрального советского руководства. 7 января 1991 г. Президент СССР М.С. Горбачёв своим указом отменил эти решения. Но союзному центру подчинились только власти Южной Осетии, инициировавшие проведение 4 мая 1991 г. Собрания народных депутатов Южной Осетии всех уровней, которое проголосовало за отмену провозглашения Юго-Осетинской Советской Республики и восстановило деятельность органов власти и управления Юго-Осетинской АО, действовавших по состоянию на сентябрь 1990 г. В отличие от этого грузинские власти осудили вышеупомянутый указ Президента СССР как «грубое вмешательство во внутренние дела Грузии», отменили решение Собрания народных депутатов Южной Осетии всех уровней от 4 мая и продолжали настаивать на упразднении Юго-Осетинской автономии. Таким образом, советское правовое поле в регионе было разрушено, а нового приемлемого статуса Южной Осетии Грузия не предоставила. Ликвидированной автономии не оставалось ничего другого, как вести бескомпромиссную борьбу за свое политическое выживание. В рамках этой логики 1 сентября 1991 г. Совет

народных депутатов Юго-Осетинской автономной области ГССР отменяет решение Собрания народных депутатов Южной Осетии всех уровней от 4 мая, как юридически неправомочное и восстанавливает республиканский статус Южной Осетии. 21 декабря 1991 г. сессия Верховного Совета, обсудив вопрос о независимости, принимает Декларацию о независимости Республики Южная Осетия. Данное решение было подтверждено на референдуме о независимости Южной Осетии 19 января 1992 г. 29 мая 1992 г. Верховным Советом Республики Южная Осетия с учетом итогов выборов в Верховный Совет РЮО от 9 декабря 1990 г. и волеизъявления народа, выраженного на референдуме от 19 января 1992 г., с целью осуществляя Декларации о государственном суверенитете РЮО был принят «Акт о провозглашении независимости Республики Южная Осетия». Отныне единственными источниками права на территории Южной Осетии признавались законы этого непризнанного государственного образования [2, с. 92-95].

Таким образом, несмотря на сложный и временами прерывистый процесс государственного строительства на территории Южной Осетии в 1989-1992 гг., можно констатировать ведущую роль таких представительных органов государственной власти как Совет народных депутатов Юго-Осетинской автономной области, а также Верховный Совет Юго-Осетинской Советской Республики в процессе образования де-факто государства в данном регионе. Закономерным результатом развития этих особенностей государственного строительства стало то, что на начальном этапе своей истории РЮО существовала в форме парламентской республики.

Абхазская Автономная Советская Социалистическая Республика (АССР) к началу этнополитического конфликта в регионе обладала статусом автономии в составе Грузинской ССР, ее представительным органом являлся Верховный Совет Абхазской АССР. Важным событием стал раскол этого органа в 1990 г. по этническому принципу на абхазскую и грузинскую фракции. Абхазская часть депутатского корпуса Верховного Совета Абхазской АССР 25 августа 1990 г. приняла «Декларацию о государственном суверенитете», в соответствии с которой «вся полнота государственной власти на территории Абхазской АССР принадлежит Верховному Совету Абхазской АССР», и постановление «О правовых гарантиях защиты государственности Абхазии». Грузинская фракция Верховного Совета в свою очередь объявила об отмене решений о принятии данных документов [2, с. 57].

Летом 1991 г. на компромиссной основе было согласовано новое избирательное законодательство, установившее этнические квоты при формировании Верховного Совета Абхазии. 28 депутатских мандатов закреплялось за абхазами, 26 – за грузинами, 11 – за представителями других этнических групп. В октябре и декабре 1991 г. состоялись выборы в Верховный Совет, согласно вышеуказанному принципу [2, с. 59]. С 1991 по 1996 гг. работал Верховный Совет Республики Абхазия I созыва (в дальнейшем преобразованный в Народное Собрание – Парламент Республики Абхазия), который считается «первым парламентом» или «историческим парламентом» постсоветской Абхазии [2, с. 68].

В мае 1992 г. Верховный Совет Абхазии окончательно раскалывается по национальному признаку. 23 июля 1992 г. Верховный Совет РА принял решение об отмене Конституции Абхазской АССР 1978 г. в составе Грузинской ССР и замене ее конституционным проектом ССР Абхазия 1925 г. (предусматривавшим договорные отношения Абхазии и Грузии). Это было сделано в ответ на решение Военного Совета Грузии о возвращении к конституции Грузинской Демократической Республики 1921 г., в соответствии с которой Абхазия не являлась субъектом государственно-правовых отношений. Фактически в правовом отношении Грузинская ССР перестала существовать, и на ее месте появилось новое государство, с которым Абхазия никаких взаимоотношений не имела [2, с. 62]. Разрыв государственно-правовых отношений между Абхазией и Грузией, произошедший по инициативе властей последней, и последовавшая за этим

абхазо-грузинская война 1992-1993 гг. привели де-факто и де-юре к независимости Абхазии.

Принятая Верховным Советом РА 26 ноября 1994 г. Конституция Республики Абхазия, явилась правовым оформлением уже созданного независимого государства, что стало важным этапом в процессе государственного строительства республики. Как отмечает С.М. Маркедонов: «Конституция 1994 г. стала шагом от советской формы правления, с Верховным Советом как вершиной властной пирамиды, к президентской республике. Полномочия Народного Собрания (парламента) Абхазии были значительно урезаны по сравнению и с президентскими функциями, и с прерогативами прежнего Верховного Совета» [2, с. 66-67].

3 октября 1999 г. в РА был проведен референдум об отношении граждан к действующей Конституции, на котором она получила одобрение 97,7% проголосовавших. По итогам референдума 12 октября 1999 г. Президент РА В. Ардзинба, спикер Народного Собрания С. Джинджолия и депутаты Народного Собрания подписали «Акт о государственной независимости Республики Абхазия». В Акте еще раз подтверждалась и провозглашалась основанная на воле народа «Государственная Независимость Республики Абхазия», а также содержалось обращение к международным организациям и «государствам мира» с призывом признать государственность Абхазии [2, с. 70-71].

Как видим, несмотря на раскол Верховного Совета Абхазии, можно признать решающую роль этого представительного органа государственной власти в регионе в процессе образования Республики Абхазия, а также на начальном этапе ее государственного строительства, когда республика тяготела к советской и парламентской форме правления (1990-1994 гг.).

Нагорно-Карабахская Республика возникла вследствие развития нагорно-карабахского конфликта на базе автономии, которая существовала в составе Азербайджанской ССР – Нагорно-Карабахской автономной области (НКАО). На начальном этапе конфликта о создании отдельного государства речь не шла. Этнические армяне, составлявшие большинство населения автономной области, стремились добиться выхода НКАО из состава Азербайджанской ССР с последующим объединением ее с Армянской ССР [2, с. 127].

Начало образованию НКР положило решение внеочередной сессии областного Совета народных депутатов НКАО «О ходатайстве перед Верховными Советами Азербайджанской и Армянской ССР о передаче Нагорно-Карабахской автономной области из состава Азербайджанской ССР в состав Армянской ССР», принятое 20 февраля 1988 г. Следующее ключевое событие в процессе рождения де-факто государства произошло в г. Степанакерте 2 сентября 1991 г., когда на совместной сессии Нагорно-Карабахского областного и Шаумяновского районного Советов народных депутатов с участием депутатов Советов всех уровней была принята «Декларация о провозглашении Нагорно-Карабахской Республики». НКР провозглашалась в границах бывшей автономной области и сопредельного Шаумяновского района [2, с. 128-130].

До формирования новых органов государственной власти управление республикой было передано Исполкому Совета народных депутатов НКАО. После состоявшегося 10 декабря 1991 г. референдума о независимости НКР, 28 декабря прошли выборы народных депутатов в Верховный Совет НКР I созыва, на тот момент – высший орган государственной власти республики. В ходе работы первой сессии Верховного Совета НКР 6 января 1992 г. была принята «Декларация о государственной независимости Нагорно-Карабахской Республики». Вскоре Верховный Совет сформировал первый состав Совета министров НКР [3].

Как отмечает С.М. Маркедонов «на начальном этапе формирования нагорно-карабахской государственности основные политические решения принимались представительной властью» [2, с. 134]. Что интересно, существуют различные точки зрения на природу высшего представительного органа власти НКР того периода. В статье,

посвященной истории парламентаризма на официальном сайте Национального Собрания Республики Арцах, сделан вывод о том, что с созданием законодательного органа в НКР установилась парламентская форма правления [3]. Однако, уже упоминавшийся нами авторитетный исследователь считает, что Верховный Совет, являвшийся высшим представительным органом власти НКР, еще не был парламентом в полном смысле этого слова: «как и другие аналогичные структуры в признанных и в де-факто образованиях, возникавших на обломках Союза ССР, он фактически продолжал принципы советского народного представительства» [2, с. 133].

Разрастание вооруженного противостояния к лету 1992 г. поставило руководство НКР перед необходимостью перехода от построения парламентской демократии к управлению республикой по военно-мобилизационной модели. В августе 1992 г. указом Президиума Верховного Совета НКР был создан Государственный комитет обороны. ГКО НКР полностью передавались полномочия исполнительной власти и частично – законодательной. Лишь после прекращения боевых действий НКР возвращается к гражданскому управлению, однако модель уже другая. 21 декабря 1994 г. постановлением Верховного Совета в НКР вводится система президентского правления [3].

Несмотря на отмеченный исследователями дрейф Нагорного Карабаха «от советской и парламентской системы к президентской республике» [2, с. 135], можно констатировать решающую роль представительных органов власти как в самом образовании НКР, так и на начальном этапе формирования ее государственности.

Особенностью возникновения де-факто образования в Приднестровье являлось то, что к началу этнополитического конфликта в Молдавской ССР, на левом берегу Днестра, несмотря на исторически сложившуюся этническую специфику, не существовало своей автономии в виде республики или области. Данный регион также не был объединен в рамках одной административно-территориальной единицы, и соответственно, не имел единого органа представительной власти [2, с. 149-153].

Другой важной особенностью ситуации явилась та роль, которую сыграли в процессе возникновения собственной государственности коллективы промышленных предприятий Приднестровья, по замечанию исследователя «ставшие каркасом для будущих властных институтов» [2, с. 156].

11 августа 1989 г. в Тирасполе представителями трудовых коллективов региона был создан Объединенный Совет трудовых коллективов (ОСТК). Целью этой общественной организации стала борьба за права жителей Приднестровья. ОСТК инициировал масштабные политические забастовки против этнической дискриминации в Молдавской ССР. Курс Верховного Совета Молдавии на построение этнократии, отстраненность союзного центра от этой проблемы, поставили приднестровцев перед необходимостью формирования собственных государственных институтов. Так, на основе идеи возрождения государственности, существовавшей на левобережье Днестра в 1924-1940 гг. (Молдавская Автономная ССР в составе УССР), ОСТК в ноябре 1989 г. выдвинул инициативу о создании автономии в Приднестровье. Еще в период массовых забастовок осени 1989 г. совместная сессия горрайсовета в Рыбнице, сессии городских советов Бендер и Тирасполя в своих решениях поддержали предложение о создании автономной республики в составе МССР [1, с. 8].

3 декабря 1989 г. в Рыбнице состоялся первый в регионе местный референдум по вопросу «О целесообразности образования Приднестровской Автономной Советской Социалистической Республики в составе Молдавской ССР на основе равноправного функционирования языков». Создание автономии поддержали 91,1 % участников референдума. Аналогичные местные референдумы в поддержку образования собственной государственности в 1990 г. прошли на остальной территории Приднестровья и в Бендерах. Их результаты и стали основой для провозглашения республики [1, с. 9].

С целью дальнейшей организации протеста, создания его руководящих структур, 2 июня 1990 г. в с. Парканы прошло собрание депутатов местных советов различных

уровней и народных депутатов СССР, избранных от Приднестровья. В ходе своей работы данное собрание было конституировано в Съезд депутатов всех уровней Приднестровья. Съезд избрал Координационный совет социально-экономического развития Приднестровья, состав которого формировался на следующих принципах: по 1 представителю от сельских и поселковых советов и по 3 от городских и районных советов. Координационный совет в свою очередь должен был назначить исполнительный комитет. В итоговом документе съезда – декларации «О социально-экономическом развитии Приднестровья» значилось, что регион поступал под управление вновь избранного Координационного совета, которому поручалось представлять его социально-экономические интересы на всех уровнях в отношениях с государственными органами и официальными организациями СССР, союзных и автономных республик. Фактически так было принято решение о создании самоуправляемого экономического региона. Ввиду того, что официальные органы власти МССР не гарантировали защиту гражданских прав жителей Приднестровья, съезд также рекомендовал местным советам народных депутатов региона провести референдумы о целесообразности образования Приднестровской Автономной ССР в составе Молдавской ССР [1, с. 11-12].

2 сентября 1990 г. в Тирасполе прошел Второй чрезвычайный съезд народных депутатов городских, районных, сельских и поселковых советов Приднестровского региона, основным пунктом повестки дня которого был вопрос «О дальнейшем развитии Приднестровского региона в связи с обострением общественно-политической обстановки в ССР Молдова и ее негативном влиянии на социально-экономическую стабильность в республике, и о целесообразности восстановления государственности на территории Приднестровья исходя из волеизъявления населения региона». После обсуждения этого вопроса постановлением съезда была провозглашена Приднестровская Молдавская Советская Социалистическая Республика (ПМССР) в составе СССР. На съезде, с целью оперативного решения жизненно важных для существования республики вопросов был создан Временный Верховный Совет ПМССР, не являвшийся еще в чистом виде парламентом, а выполнявший смешанные функции законодательной и исполнительной ветвей власти [1, с. 17-18].

22–25 ноября 1990 г. в Приднестровье прошли выборы в Верховный Совет I созыва (1990–1995 гг.), после которых полномочия Временного Верховного Совета были прекращены. ПМССР обрела легитимный законодательный орган, который на начальном этапе существования республики, в соответствии с советской моделью, выступал в роли высшего органа государственной власти. На первой сессии Верховного Совета ПМССР 29 ноября была утверждена двухпалатная структура парламента (Совет Республики и Совет Национальностей), а также состав его Президиума, сформированы комитеты и комиссии. [1, с. 26-28].

На своей второй сессии 8 декабря 1990 г. Верховный Совет принял «Декларацию о суверенитете ПМССР» и новую редакцию «Декрета о государственной власти ПМССР», в соответствии с которым Советы народных депутатов всех уровней, составляли политическую основу республики. Принципы реализации государственной власти и управления, изложенные в этих документах, заложили основу будущей Конституции ПМР [1, с. 32].

В ответ на санкционированные руководством Молдовы аресты народных депутатов Приднестровья, 25 августа 1991 г. Верховным Советом была принята имеющая силу Конституционного Закона «Декларация о независимости ПМССР» [1, с. 44].

2 сентября 1991 г. на XII сессии Верховного Совета I созыва была принята Конституция ПМССР, разработанная на основе 3-х важнейших нормативных правовых актов: Декларации о суверенитете, Декрета о государственной власти и Декларации о независимости. Она провозглашала республику суверенным и независимым государством в составе СССР и воспроизводила советскую систему органов государственной власти. Конституция ПМССР в сентябре была одобрена делегатами IV съезда народных депутатов

всех уровней Приднестровья, а 1 декабря 1991 г. поддержана приднестровцами на референдуме [1, с. 45-52].

На первом этапе государственного строительства в Приднестровье (1990-1991 гг.) основную часть нормативных правовых актов, обеспечивших образование республики и создание легитимных органов управления государством, приняли как уже существовавшие, так и вновь созданные представительные органы власти, и в первую очередь – Верховный Совет. Вот как характеризует этот процесс Б.Г. Бомешко: «За короткий срок общественные объединения и городские структуры Тирасполя, наделенные региональными функциями власти, превращались в самостоятельные, всенародно избранные органы государственной власти и управления» [1, с. 53]. Эта точка зрения перекликается с мнением С.М. Маркедонова, отмечавшим, что основой государственного аппарата ПМР «стали городские органы власти Тирасполя, а также директорский корпус» [2, с. 157].

Исследователи отмечают, что формы правления в ПМР, нашедшие отражение в документах I и II съездов депутатов всех уровней Приднестровья, а затем и в Конституции республики «видоизменялись от советской к парламентской и далее к смешанной – парламентско-президентской с введением поста Президента» [1, с. 45]. Со временем в ПМР возобладали президентская модель, в соответствии с которой произошло существенное перераспределение полномочий в пользу главы государства: «практически ПМР повторяла дрейф большей части постсоветских образований от парламентско-президентских или парламентских республик к президентским моделям» [2, с. 163].

Создание в 2014 г. первого де-факто государства в Донбассе – Донецкой Народной Республики явилось следствием государственного переворота на Украине и развития внутреннего гражданского конфликта в стране. Население ряда регионов Юго-Востока Украины, чтобы защитить себя от нелегитимного режима, насильственным путем захватившего власть в Киеве и своими действиями фактически уничтожившего прежнюю украинскую государственность, пошло по пути построения собственных государственных образований.

Неконституционный захват власти сторонниками «евромайдана» встретил резкое неприятие у жителей Донецкой области, переросшее в акции гражданского протеста. Однако действовавшие в тот период на территории региона представительные органы местного самоуправления, в частности такие ключевые, как Донецкий областной совет и Донецкий городской совет, заняли пассивную позицию, не поддержав восставший народ Донбасса. Тем самым они фактически приняли итоги государственного переворота и поэтому утратили легитимность в глазах участников гражданского сопротивления. Вместо того чтобы возглавить массовое народное движение, как это было в других регионах, пошедших по пути построения де-факто образований, данные местные советы очень скоро ушли в политическое небытие.

Первая попытка формирования нового народного представительного органа власти (Верховного совета Донецкой области) была предпринята 3 марта 2014 г. в занятом восставшими зале заседаний областного совета. Эта инициатива не получила развития в связи с арестом лидера восстания П.Ю. Губарева. С середины марта деятельность по налаживанию взаимодействия между участвовавшими в протестном движении общественными организациями и политическими партиями, начала специально созданная для этого общественная структура – Координационный совет Донецкой области (КСДО). Именно в рамках работы КСДО были созданы проекты текстов Декларации о суверенитете и Акта о провозглашении государственной самостоятельности ДНР. Координационный совет фактически стал прообразом будущего представительного органа восставшего региона [4, с. 135].

6 апреля 2014 г. в результате развития народного восстания его участниками было окончательно взято под контроль административное здание Донецкой областной государственной администрации и областного совета. В этот же день через средства

массовой информации Координационный совет Донецкой области обратился к руководству областного совета с требованием о созыве внеочередной сессии 7 апреля для рассмотрения подготовленных КСДО проектов документов о статусе области. Но областной совет снова проигнорировал требования восставших. Тогда в 12 часов дня 7 апреля в сессионном зале совета зарегистрировались представители территориальных громад (общин), политических партий и общественных организаций области. Так начал работу Съезд представителей административно-территориальных образований Донецкой области. Участники съезда были представлены по двум спискам: представители территориальных общин городов и районов области; представители общественных организаций и партий. Каждая община либо общественная организация (партия) могла делегировать до двух представителей. Всего на съезде было зарегистрировано около 80 делегатов. Из них был сформирован Совет представителей территориальных громад, политических партий и общественных организаций Донецкой области. Именно этот коллегиальный орган утвердил на своем историческом заседании 7 апреля 2014 г. Декларацию о суверенитете и текст Акта о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики, а также принял решение о проведении референдума относительно самоопределения региона [4, с. 135-136].

В последующие дни новообразованный Совет представителей территориальных громад, политических партий и общественных организаций продолжил регулярные заседания, став первым высшим представительным органом государственной власти Донецкой Народной Республики, своеобразным протопарламентом, который действовал до начала работы Верховного Совета ДНР (14 мая 2014 г.). По отношению к этому органу одновременно использовалось несколько названий (Совет ДНР, Республиканский Совет народных депутатов ДНР и др.), но наиболее устоявшимся из них стало - Народный Совет ДНР. 8 апреля из числа депутатов был избран Президиум Народного Совета ДНР, наделенный исполнительными полномочиями. Этот орган выполнял функции Временного правительства, которое исполняло свои обязанности до утверждения Верховным Советом первого состава Совета Министров Республики (16 мая 2014 г.). Первоочередной задачей органов власти молодого де-факто образования стала дальнейшая легитимация выбора восставшего Донбасса в пользу создания ДНР. Поэтому первый высший представительный орган государственной власти Республики сосредоточился на организации и проведении референдума. Органы народной революционной власти нового де-факто государства утверждались в условиях фактического двоевластия и жесткого противостояния украинским центральным и местным органам власти, утратившим легитимность вследствие подчинения киевскому режиму [4, с. 136].

14 мая 2014 г. был образован первый, в полном смысле этого слова, законодательный орган государственной власти ДНР – Верховный Совет, который на первом своем заседании принял за основу текст Конституции Республики. Он же в скором времени утвердил первый состав высшего исполнительного органа государственной власти – Совета Министров Донецкой Народной Республики. Согласно Декларации о суверенитете ДНР Верховный Совет являлся высшим органом государственной власти. Такое положение, отводившееся Верховному Совету в первом основополагающем документе Республики, можно объяснить тем, что авторами Декларации в основном являлись носители политических идей левого спектра, воспринявшие, в том числе, и советскую модель государственного устройства. Однако на фоне эскалации боевых действий летом 2014 г. в ДНР происходит усиление роли исполнительной вертикали власти. После первых выборов главы государства 2 ноября 2014 г. и последующей инаугурации Главы Республики А.В. Захарченко в ДНР фактически вводится институт президентства.

Таким образом, факты свидетельствуют в пользу решающей роли вновь образованных в результате народного восстания представительных органов власти (которыми были приняты наиболее важные для легитимизации Республики документы -

Декларация о суверенитете, Акт о провозглашении государственной самостоятельности и Конституция) в создании ДНР. Отличием Донбасса от других постсоветских регионов, в которых возникли де-факто государства, стало неучастие в процессе построения государственного образования действовавших здесь к моменту начала событий представительных органов местного самоуправления, что объясняется предательской позицией местных политических и экономических элит. Наверное, можно увидеть определенную историческую закономерность в том, что на начальном этапе своего существования (7 апреля – 4 ноября 2014 г.), возникшая в результате массовых гражданских протестов и низовой народной самоорганизации ДНР, обрела такую форму государственного правления как парламентская республика с заметным влиянием советской модели.

Подводя итоги исследования можно отметить, что рассмотренные нами примеры доказывают решающую роль представительных органов государственной власти и местного самоуправления в образовании де-факто государств на постсоветском пространстве. Причем такое положение вещей характерно как для начала 1990-х годов (времени появления РЮО, РА, НКР, ПМР), так и для 2014 г. (появление ДНР и ЛНР). Что интересно, несмотря на значительный временной промежуток, отличие сопутствующих условий и обстоятельств, все же просматриваются схожие механизмы в процессе создания высшего представительного органа государственной власти в ПМР и ДНР. В Приднестровье создание такого органа объяснялось его отсутствием в предшествующий период, поскольку регион не был выделен в отдельную административно-территориальную единицу. Причем значительную роль в его становлении сыграли действующие городские и районные советы народных депутатов. А вот на территории бывшей Донецкой области создание высшего представительного органа власти было необходимо по причине предательской пассивности существующего областного и местных советов.

Выявленная в ходе исследования общая черта де-факто государств постсоветского пространства – тяготение к модели парламентской республики на начальном этапе своего существования, по нашему мнению, также объясняется той ролью, которую сыграли в их образовании и становлении, состоящие из народных представителей коллегиальные органы власти.

Список источников

1. Бомешко Б.Г. История законодательной власти Приднестровской Молдавской Республики, 1990–2015 гг. / Б.Г. Бомешко. – Бендеры: Полиграфист, 2015. – 256 с.
2. Маркедонов С. Де-факто образования постсоветского пространства: двадцать лет государственного строительства, Аналитические доклады Института Кавказа, №5, январь 2012 / С. Маркедонов; Науч. ред.: Александр Искандарян. – Ереван: Институт Кавказа, 2012. – 180 с.
3. О Парламенте [Электронный ресурс] // Официальный сайт Национального Собрания Республики Арцах (Нагорно-Карабахской Республики) 6-го созыва. – URL: <http://www.nankr.am/ru/32>. – (дата обращения: 23.10.2018).
4. Руденко М.В., Никольский В.Н. Создание первого высшего представительного органа власти и временного правительства в Донецкой Народной Республике / М.В. Руденко, В.Н. Никольский // Донецкие чтения 2017: Русский мир как цивилизационная основа научно-образовательного и культурного развития Донбасса: Материалы Международной научной конференции студентов и молодых ученых (Донецк, 17-20 октября 2017 г.). Том 5: Социально-политические, исторические и философские науки / под общей редакцией проф. С.В. Беспаловой. – Донецк: Изд-во ДонНУ, 2017. – С. 134-137.

УДК 321.011.7

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И МЕХАНИЗМ ЕГО ЗАЩИТЫ В XXI ВЕКЕ

Слизовский Всеволод Андреевич
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail: vsevolod.slizovskiy@mail.ru

Аннотация. В данной работе раскрыто понятие суверенитета, виды, признаки, принципы суверенитета и механизм его защиты в XXI веке. Проанализировано влияние процессов глобализации на состояние государственного суверенитета.

Ключевые слова: теория государства, политология, суверенитет, суверенность, понятие суверенитета, глобализация.

Постановка проблемы. В современном мире проблемы государственной суверенности занимают очень важное место в теории государства и права, конституционного и международного права, а также политологии. Вопросы ограничения и делегирования суверенитета в современных условиях государствообразования, влияния глобализационных процессов на суверенность государств стали предметом научных исследований таких авторов как Бредихина А.Л., Гридина Л.Е., Грачёва Н.Д., Красинского В.В., Левина И.Д., Марченко М.Н., Черняк Л.Ю., Исаева И.А. и многих других.

Суверенность – это состояние, при котором субъект (государство) обладает суверенными правами, т.е. такими правами, которые обеспечивают осуществление верховенства и самостоятельности власти в границах государства и на международной арене. Обычно, к числу суверенных прав причисляют: право войны и мира, право издавать законы, право формировать государственные органы, право определять свою атрибутику (символику), право устанавливать налоги, право назначать своих представителей в другие государства и международные организации (независимая дипломатия), право вступать в межгосударственные союзы и др.

Первым теоретиком суверенности является французский философ, политик, юрист и экономист Жан Боден (1529 – 1596 гг.) [3, с. 3]. В труде Ж.Б. Бодена «Шесть книг о государстве» (1576 г.) впервые упоминается дефиниция «суверенитет государства», которую учёный определял как политическое превосходство государственной власти (власти монарха) в чётко определённых границах территории той или иной державы. Если власть государства обладает суверенитетом, то она не может быть политически ограничена внутри и извне, однако такая власть обязательно ограничивается естественными и божественными законами бытия [5, с. 159].

Суверенитет государства (через нем. *souveränität* от фр. *souveraineté* – верховная власть, верховенство, господство) представляет собой сложное политико-правовое свойство государственной власти (и государства как политической формы организации общества и аппарата публичной власти), которое выражается в верховенстве государственной власти в пределах государства и в ведении государством независимых внешнеполитических сношений. На данный момент суверенными державами признаны 193 государства-члена Организации Объединённых Наций (далее ООН).

В современной юриспруденции и политологии учёные выделяют несколько уровней суверенитета, рассматриваемых в различных аспектах:

- суверенитет государства;
- суверенитет народа (народовластие) – это полновластие народа в государстве, народ является единственным источником власти в демократическом государстве;
- суверенитет нации – понимается как политико-правовой принцип национальных, этнических, территориальных, гражданских, религиозных и языковых социальных

общностей, который обеспечивает право на самоопределение в различных этнокультурных и политических формах [8, с. 170];

– суверенитет гражданина (личности) – это понятие является частью либертарианской философии и представляет собой естественное право человека на распоряжение своим телом и жизнью, суверенные личности обладают властью над собственным выбором в отношении своих решений по поводу политических вопросов и вопросов управления государством, и всех остальных аспектов своей жизнедеятельности.

Цель исследования. Цель данного исследования заключается в комплексном анализе междисциплинарного института суверенитета государства и определении механизма его защиты с учётом влияния глобализационных процессов XXI века.

Основные результаты исследования. Суверенитет может быть классифицирован по различным признакам, помимо уровней, суверенитет можно дифференцировать по сфере распространения, по степени реализации и по признаку ограниченности. Важно отметить, что дифференциации видов суверенитета в трудах учёных уделяется мало внимания. Ниже представлена сводная **классификация видов суверенитета**:

1) по сфере распространения суверенитет бывает внутренним и внешним:

– *внутренний суверенитет* – это выражение верховенства и полноты государственной власти по отношению ко всем другим организациям в политической системе общества, её монопольное право на законодательство, управление и юрисдикционную деятельность внутри страны в пределах всей государственной территории;

– *внешний суверенитет* – это выражение независимости и равноправности государства как субъекта международного права во взаимоотношениях с другими государствами, недопустимость вмешательства во внутригосударственные дела извне [9, с. 42];

2) по степени реализации суверенитета выделяется два типа:

– *реальный суверенитет* – это способность государства самостоятельно определять свою внутреннюю, внешнюю и оборонную политику, заключать или расторгать союзы, вступать или не вступать в отношения стратегического партнёрства и т.д. Реальным суверенитетом обладает сравнительно небольшое число государств. Остальные государства обладают ограниченным суверенитетом [6, с. 117];

– *формальный (фиктивный) суверенитет* – это такое состояние государства, когда конституцией суверенитет юридически и политически провозглашается, однако на деле из-за распространения влияния других государств суверенитет не осуществляется.

3) по признаку ограниченности суверенитет может быть:

– *неограниченный (полный, абсолютный) суверенитет* – это суверенитет, осуществляемый государством в полной мере, государство является самодостаточным и на него не оказывают влияния иностранные державы (в современном мире государственная абсолютная автаркия представляется невозможной, так как современные государства вовлечены в мировые глобализационные процессы (экономические, культурные, правовые и т.д.);

– *ограниченный суверенитет* – это суверенитет государства, осуществляемый не в полной мере, т.е. государство ограничивается в возможности принятия решений на национальном и внутригосударственном уровне в отношении различных аспектов внутренней и внешней политики (например, такое ограничение на государство накладывают нормы международного права).

Важным является то, что суверенитет государства может ограничиваться как добровольно, так и принудительно. Добровольное ограничение суверенитета заключается в том, что государство передаёт добровольно ряд своих полномочий международным органам или организациям (в зависимости от членства в той или иной организации) для достижения каких-либо общих целей (экономических, политических, социальных,

культурных, военных и т.д.). Также добровольное ограничение суверенитета происходит при процессе образования федеративного государства (например, фузия государств), государственные образования (субъекты федерации) передают часть своих суверенных прав федеративному центру (права относительно внешнеполитических сношений, некоторые аспекты бюджетно-налоговой, военной политики и т.п.). Существуют жёсткие (права субъекта федерации ограничены существенно, нет права выхода (сепессии) из состава федерации) и мягкие федерации (право сепессии предусмотрено конституцией, достаточно широкая автономия субъектов). На данный момент официально существует только одно государство, которое можно назвать мягкой федерацией – Федеративная Демократическая Республика Эфиопия. Принудительное ограничение суверенитета по отношению к государству может быть применимо, когда государство грубым образом нарушает нормы международного права и на него оказываются меры воздействия международного сообщества (санкции). Кроме того, суверенитет государства ограничивается в случае поражения государства в вооружённом конфликте (войне).

Характеристика и сущность суверенитета государства познаётся через совокупность его признаков. Суверенитет, как сложная политико-правовая категория, обладает следующим рядом признаков: независимость, неограниченность, единство и верховенство. Независимость государства предполагает осуществление государственной властью, независимо от других государств, реализации волеизъявления носителя суверенитета (суверена) – в государствах с республиканской формой правления сувереном выступает народ, а в монархиях, соответственно, монарх (король, князь, герцог, царь, эмир, шах, император и т.д.). Неограниченность суверенитета заключается в том, что носитель суверенитета обладает абсолютной и неограниченной властью, эта власть не может быть ограничена иными субъектами властных полномочий, узурпирована ими (в государстве должна осуществляться система сдержек и противовесов – разделение властей на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную). Власть государства несёт ответственность и даёт отчёт непосредственно перед народом. Единство государственной власти проявляется в цельной системе государственных органов, которая осуществляет выполнение функций и обязательств государства перед своими гражданами. Полномочия и компетенции, которыми наделены эти органы – это монопольная прерогатива государственной власти и кроме неё никакие другие власти внутри общества не могут осуществлять подобные правомочия. Верховенство государственной власти означает, что распоряжения государственной власти обязательны для исполнения всеми субъектами правоотношений, которые попадают в правовое поле определённого государства, субъектами таких правоотношений выступают:

- государство;
- государственные органы;
- органы местного (муниципального) самоуправления;
- должностные лица вышеуказанных органов;
- организации всех типов собственности (юридические лица);
- граждане (физические лица);
- лица без гражданства (апатриды);
- лица с двойным и множественным гражданством (би- и полипатриды).

Как отмечал Л.А. Тихомиров в монографии «Монархическая государственность», верховная власть – это «единственный представитель всей нации» и «выразитель её верховного идеала» [11, с. 501].

Полную характеристику суверенитета дают его принципы, первичные положения, на которых зиждется его сущность. К основным принципам суверенитета относят: политико-юридический характер государственного суверенитета, атрибутивность, реальность, неисчерпаемость суверенных прав, непрерывность. Политико-юридический характер суверенности обусловлен тем, что суверенитет государства имеет два измерения:

политическое и правовое (юридическое), которые формируют единое понятие государственного суверенитета [1, с. 5]. Эти два измерения связаны между собой как отношение формы и содержания, при этом формой является юридический суверенитет, а содержанием – политический (реальная политическая независимость государства). Атрибутивность суверенитета определяется как влияние глобализации на государственный суверенитет. Современные государства, под влиянием глобализационных процессов, ставят под сомнение действительность верховенства и независимости государственной власти. Это выражается, прежде всего, в том, что международные нормативно-правовые акты имеют приоритет над внутренним законодательством – на лицо действие так называемого «примата» международного права. Реальность государственного суверенитета подразумевает под собой фактическое наличие суверенитета у государства. Неисчерпаемость суверенитета государства указывает на то, что суверенные права не имеют ограничений и не сводятся к определённому перечню. Конечно, государства, издавая правовые акты, создают определённый круг, перечень суверенных прав, но он не является исчерпывающим, по воле суверена он может быть, как изменён, так и может прекратить своё действие. Принцип непрерывности государственного суверенитета заключается в неограниченности действий власти в определённых временных рамках. Непрерывность государственного суверенитета обеспечивается, установленным Конституцией, постоянным порядком осуществления политико-правового устройства государства, которое отражает современное положение дел в государстве, но также направлено на будущее.

Современный мир становится глобальным. Этот тезис всё чаще слышится в научных кругах. Глобализация (от лат. *globus* – шар) – это процесс международной экономической, политико-правовой, социо-культурной и религиозной интеграции и унификации (т.е. процесс объединения и упрощения международного общения и международных связей в различных областях). Так, Л.Е. Гридин под понятием глобализации понимает следующее: «глобализация – это процесс, в результате которого мир становится более связанным и более зависимым от всех его субъектов. Происходит как увеличение количества общих для государств проблем, так и расширение числа и типов интегрирующихся субъектов» [4, с. 11].

Глобализационные процессы не могут не сказаться и на суверенитете современных государств. Государства, являясь участниками международных отношений, подвергаются процессу частичного ограничения, деления своего суверенитета. Кроме объективных глобализационных и информационных процессов к причинам, способствующим пересмотру концепции суверенитета, относится целый ряд других искусственных факторов как, например, прямое и косвенное нарушение суверенитета, универсализация прав и свобод человека, приоритет и верховенство наднациональных институтов и норм над внутригосударственными [10, с. 188]. Осуществляется стандартизация законодательства во многих государствах, которые объединяются в различные международные объединения и организации, что возникает в силу установления этими международными объединениями и организациями единых стандартов в области политики, права и экономики.

В юридической науке выделяют несколько форм ограничения суверенитета. Суверенитет государства в межгосударственных отношениях может быть ограничен в следующих формах:

- добровольное принятие государством международных обязательств;
- участие государства в двустороннем или многостороннем международном договоре;
- вхождение государства в какую-либо международную организацию, при этом принимая на себя определённые обязательства;
- принятие решений международными или региональными органами, которые имеют обязательную силу для государств-членов и участников международных объединений;

– признание государством верховенства международных норм над национальным законодательством [2, с. 148].

Внутренние дела государств, в которые никто не вмешивается и которые регулируются только национальным правом сужаются, а влияние международного права и права определённых сообществ государств расширяется [4, с. 16]. В связи со сложившейся международной обстановкой в XXI веке и протекающими процессами глобализации, необходима выработка специального юридического механизма защиты государственного суверенитета.

Механизм защиты суверенитета имеет несколько аспектов:

- организационно-управленческий;
- функционально-технологический;
- институциональный;
- правовой.

В данной работе анализу подвергается именно правовой (юридический) механизм защиты государственного суверенитета. Под правовым *механизмом защиты государственного суверенитета* необходимо понимать нормативное регулирование, правоприменение и юрисдикционную деятельность, направленные на обеспечение верховенства и независимости государственной власти, беспрепятственную реализацию государственно-властных полномочий в наиболее важных сферах общественной жизни, противодействие деструктивной деятельности антигосударственных сил по ослаблению и подрыву государственного суверенитета.

В области защиты и обеспечения суверенитета государства важными являются следующие группы показателей (факторов): социально-экономические, культурно-идеологические и политические (рис. 1).



Рисунок 1. Показатели (факторы) состояния государственного суверенитета

Эти показатели дают нам понять в каком состоянии находится суверенитет государства, стабилен ли он или находится под угрозой подрыва.

К социально-экономическим показателям можно отнести:

- уровень бедности;
- уровень безработицы;
- уровень инфляции (роста цен) и покупательной способности населения;
- показатели миграции населения;
- размер государственного долга;
- закредитованность государства (зависимость государства от иностранных кредиторов);
- отрицательное сальдо внешнеторгового баланса;
- социальная напряжённость;
- рост преступности и др.

К культурно-идеологическим показателям можно отнести:

- распространение антигосударственных идеологий;
 - охват населения образованием;
 - обеспеченность культуры и образовательно-научной сферы ресурсами;
 - иностранное финансирование, разработка и контроль над образовательными программами;
 - отсутствие патриотического воспитания и др.
- К политическим показателям можно отнести:
- клановость системы государственного управления;
 - ограничение юрисдикции и иммунитетов государства иностранными судами, органами власти;
 - приобретение гражданами иностранного гражданства (полипатризм);
 - наличие в государстве альтернативных государственным органам властных структур;
 - формирование иностранного лобби в органах власти;
 - развитие межэтнических, межнациональных и межконфессиональных конфликтов;
 - сепаратизм;
 - деятельность на территории государства незаконных вооружённых формирований, международных вооружённых радикальных группировок и иностранных частных военных компаний, контингентов, органов принуждения иностранных государств и др.

Государство, в лице специальных органов, должно внимательно следить за состоянием этих показателей и вовремя реагировать на их изменения, то есть государственные органы должны ослаблять или же полностью устранять (нейтрализовать) факторы, представляющие угрозу государственному суверенитету [7, с. 152].

В реальном государственно-правовом измерении, нормативное регулирование, правоприменение и юрисдикционная деятельность, осуществляемые в совокупности как правовой механизм защиты государственного суверенитета, олицетворяются в пяти видах деятельности, которые успешно реализуются при помощи государственного аппарата. К видам подобной деятельности следует отнести следующие:

- дипломатический элемент деятельности государственного аппарата;
- военный элемент деятельности государственного аппарата;
- правотворческий элемент деятельности государственного аппарата;
- правоприменительный элемент деятельности государственного аппарата;
- правоохранительный элемент деятельности государственного аппарата (рис. 2).

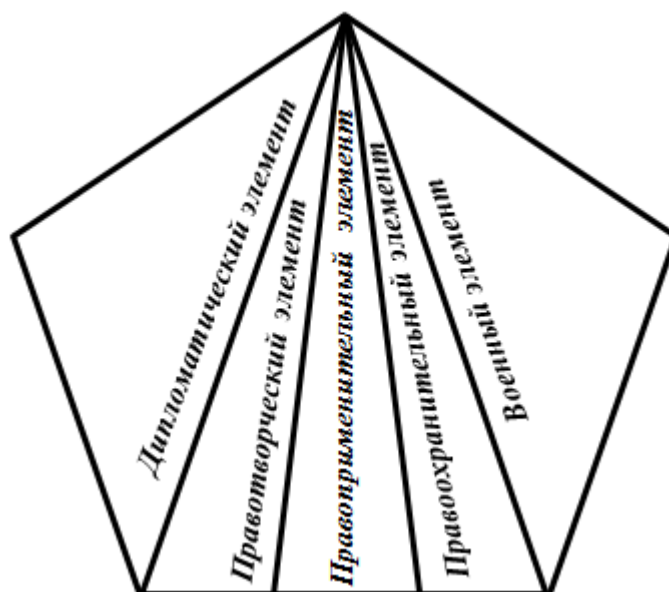


Рисунок 2. Элементы деятельности государственного аппарата, реализующие правовой механизм защиты государственного суверенитета

Дипломатический элемент деятельности государственного аппарата заключается в деятельности главы государства, правительства и органа, в ведении которого находятся внешнеполитические связи государства (Министерство иностранных дел, в США – Государственный департамент и др.), которые отстаивают интересы государства на международной арене. Правотворческий элемент деятельности государственного аппарата заключается в деятельности законодательных органов государства по изданию новых нормативно-правовых актов, направленных на защиту и укрепление суверенитета государства. Правоприменительный элемент деятельности государственного аппарата заключается в деятельности органов исполнительной власти государства, которые приводят в движение механизм правовой защиты суверенности. Они выполняют правовые предписания законодательной ветви власти, проводят целенаправленную внешнюю и внутреннюю политику, ориентируемую на осуществление национальных интересов государства. Правоохранительный элемент деятельности государственного аппарата заключается в деятельности правоохранительных органов (также исполнительная ветвь власти), которые осуществляют свои полномочия с целью охраны правопорядка, законности, безопасности государства и предотвращают попытки покушения на суверенитет государства, обеспечивают его сохранность и стабильность. Военный элемент деятельности государственного аппарата заключается в деятельности вооружённых сил государства (армии). Данный элемент механизма защиты суверенитета государства необходим в крайних случаях, когда остальные механизмы защиты суверенности уже не срабатывают и государство, как самостоятельный субъект международных отношений, оказывается под угрозой исчезновения, либо попадания под зависимость от другого государства (зависимость как явная, так и латентная).

Выводы. В завершении исследования, нельзя ещё раз не сказать о важности института суверенитета государства. Суверенитет – это то, что делает государство государством, это один из главнейших и основных признаков, без которого государство ограничивается в международно-правовых отношениях. Глобализационные процессы оказывают на суверенитет государства двоякий эффект: с одной стороны государства взаимовыгодно сотрудничают в различных сферах, с другой, происходит ограничение суверенных прав держав, что сулит ограниченностью действия национального законодательства и полномочий внутригосударственных органов. В то же время, роль в регулировании правового поля у законодательства и полномочий международных инстанций с каждым годом всё возрастает. Защита суверенности – это гарантия безопасности государства на многие десятилетия, поэтому важно совершенствовать механизмы защиты, необходимо уделять должное внимание факторам, оказывающим влияние на состояние суверенитета, на геополитическую обстановку в регионе, на развитие вооружённых сил соседних государств.

Список источников

1. Бредихин, А.Л. Принципы и свойства государственного суверенитета / А.Л. Бредихин, Е.Д. Проценко // Академический юридический журнал. – № 3, 2016. – С. 4-12.
2. Бредихин, А.Л. Суверенитет как юридическая категория / А.Л. Бредихин, Е.Д. Проценко // Вестник Московского университета МВД России. – № 9, 2011. – С. 142-151.
3. Грачёв, Н.Д. Идея государственного суверенитета в социально-философском дискурсе / Н.Д. Грачёв // Изв. Саратов. ун-та Нов. сер. Сер. Философия. Психология. Педагогика. – №3, 2011. – С. 3-6.
4. Гридин, Л.Е. Глобализация и национальный суверенитет / Л.Е. Гридин // История и современность. – № 1, 2005. – С. 6-31.

5. Дегтярева, М.И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом / М.И. Дегтярева // Полис. Политические исследования. – №3, 2000. – С. 157-169.
6. Дергачев, В.А. Геоэкономический словарь-справочник / В.А. Дергачев. – Одесса: ИПРЭИ НАНУ, 2004. – 177 с.
7. Красинский, В.В. Защита государственного суверенитета : монография / В.В. Красинский. – Москва : ИНФРА-М, 2017. – 790 с.
8. Кукушкина, С.М. Государственный суверенитет, национальный суверенитет и право Наций на самоопределение в начале третьего тысячелетия / С.М. Кукушкина // Марийский юридический вестник. – №8, 2011. – С. 169-176.
9. Скакун, О.Ф. Теорія держави і права : Підручник / О.Ф. Скакун. – Пер. з рос. С.О. Буракоєвський. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
10. Терентьева, Л.В. Концепция суверенитета государства в условиях глобализационных и информационно-коммуникационных процессов / Л.В. Терентьева // Право. Журнал Высшей школы экономики. – № 1, 2017. – С. 187-200.
11. Тихомиров, Л.А. Монархическая государственность / Л.А. Тихомиров. – Санкт-Петербург : ГПП им.Ивана Федорова, 1992. – 680 с.

УДК 340

НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЖИЛИЩА В ДНР: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

Ткаченко Михаил Михайлович
 ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
 e-mail: mike.tkachenko1.8@gmail.com

Аннотация. В данной статье рассмотрена правовая природа неприкосновенности жилища, с точки зрения теории права. Проанализированы статьи Конституции и Уголовного кодекса Донецкой Народной Республики (далее – УК ДНР), касающихся неприкосновенности жилища. Были внесены предложения по совершенствованию законодательства (на примере ст. 142 УК ДНР).

Ключевые слова. Правовое государство, законность, неприкосновенность жилища, защита прав граждан, правовые традиции.

На протяжении многих веков право является неотъемлемой частью государства, необходимым условием для полноценного существования гражданского общества. Свое место в иерархии социальных ценностей человеческой цивилизации право заняло не в последнюю очередь благодаря двум своим свойствам: перманентности и гибкости. Право существует с момента зарождения государства и меняется по мере возникновения новых общественных отношений, подстраиваясь под них.

Становление и функционирование правового государства возможно лишь при наличии действующей, современной конституции, которая соответствует стандартам гуманизма, а также фактически закрепляет демократический конституционный строй.

Правовое государство по сути своей обязано признавать и обеспечивать приоритет прав и свобод человека и гражданина, декларировать их высшей ценностью, а также защищать их на практике. Именно степень защищенности конституционных прав граждан является важнейшим показателем развития светского государства, для которого права человека и гражданина являются действительно приоритетными.

В конституции практически каждого светского государства присутствует раздел посвященный правам и свободам человека и гражданина. Конституция Донецкой Народной Республики не является исключением и в своей второй главе закрепляет одно из важнейших на наш взгляд прав – право на неприкосновенность жилища. Также,

уголовное законодательство множества стран под угрозой наказания обеспечивает охрану прав человека и гражданина закрепленных в конституции, Уголовный кодекс Донецкой Народной Республики также имеет советующий раздел – «Преступления против конституционных прав человека и гражданина».

Согласно ст. 18 Конституции Донецкой Народной Республики: «Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных законом, или на основании судебного решения»[1]. Одним из основных гарантов данного права выступает уголовная ответственность за нарушение неприкосновенности жилища, предусмотренная ст. 142 Уголовного кодекса Донецкой Народной Республики. Также данная статья предусматривает незаконное проникновение в жилище, совершенное с применением насилия или с угрозой его применения, а также совершение лицом с использованием своего служебного положения. Максимальное наказание, предусмотренное санкцией настоящей статьи – лишение свободы на срок до трёх лет.

Учитывая то, какое значение имеет жилище для каждого человека, можно прийти к выводу, что законодатель озаботился охраной данного права, но в недостаточной мере, так как, по нашему мнению, полноценная защита конституционных прав человека и гражданина требует несколько более конкретного подхода к написанию диспозиций и санкций статей данной главы уголовного кодекса, и особенно это касается ст. 142 «Нарушение неприкосновенности жилища». Это обусловлено фактическими объективными и субъективными обстоятельствами, которые имеют место при совершении данного преступления.

В результате анализа действующей на данный момент редакции статьи была получена общая характеристика состава преступления:

предметом данного преступления, исходя из примечания к ст. 142 УК ДНР, является жилище, понятие которого содержится в примечании к настоящей статье;

объектом данного преступления являются общественные отношения в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина;

объективная сторона преступления характеризуется незаконным проникновением в жилище против воли проживающего в нем лица;

субъект данного преступления – общий (вменяемое физическое лицо, шестнадцати лет).

Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом.

В ч. 1 настоящей статьи способ незаконного проникновения в жилище может быть любым и не влияет на квалификацию деяния, также направленность преступного умысла никак не влияет на квалификацию деяния.

В ч. 2 ст. 142 УК предусмотрен квалифицирующий признак – применение насилия или угрозы его применения. Этот признак определяет способ незаконного проникновения в чужое жилище: причинение побоев, вреда здоровью или применение с целью подавления сопротивления потерпевшего физической силы без побоев или причинения вреда здоровью, а также угроза совершения этих действий [2].

Совершение деяний, предусмотренных частями первой и второй ст. 142 УК ДНР, лицом, использующим для их совершения свое служебное положение, является особо квалифицирующим признаком (ч. 3 ст. 142 УК ДНР).

Преступление имеет материальный состав, так как признается оконченным с момента незаконного проникновения в жилище, в независимости от продолжительности пребывания в нем [3].

С нашей точки зрения действующая редакция статьи имеет ряд существенных недостатков: излишне обобщенная диспозиция статьи, только один способ совершения преступления, влияющий на квалификацию преступления, а также отсутствие влияния направленности умысла на квалификацию преступления. Также, по нашему мнению санкция данной статьи излишне гуманна, исходя из значимости конституционных прав

человека и гражданина как объекта данного преступления, и жилища, как предмета преступления предусмотренного данным составом. По этим же причинам, считаем необходимым установить пониженный возраст уголовной ответственности в данном составе преступления, путем внесения соответствующей поправки в ст. 19 УК ДНР.

Однако данная редакция имеет и неоспоримое достоинство в виде примечания, определяющего не только предмет данного преступления, но понятие «жилище» в рамках уголовного кодекса ДНР.

В связи с вышеизложенным предлагаем наше виденье данной статьи:

«Статья 142. Нарушение неприкосновенности жилища

1. Нарушение неприкосновенности жилища, то есть совершение проникновения в пределы жилища против воли лица проживающего в нем, либо в тайне от него, –

наказывается штрафом в размере до шестидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до пятисот часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. То же деяние, совершенное:

а) с примирением насилия или угрозой его применения;

б) группой лиц по предварительному сговору;

в) с выбиванием и взломом сердцевины замка или двери;

г) путем злоупотребления доверием либо обмана;

д) с целью нарушения или нарушением неприкосновенности частной жизни проживающего лица;

е) с внедрением в жилище специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации в тайне от лица или против его воли;

ж) с целью посягательства на жизнь, здоровье, половую свободу лица, проживающего в жилище, –

наказывается штрафом в размере до трёхсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо принудительными работами на срок до трёх лет, либо лишением свободы на срок до четырех лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, а равно совершенные с нарушением порядка установленного законом или судебным решением, –

наказывается штрафом от двухсот до пятисот тысяч рублей, или в размере заработной платы или иного дохода осуждённого за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от двух до семи лет, либо принудительными работами на срок до трёх лет, либо лишением свободы на срок до шести лет.

Примечание. Под жилищем в настоящей статье, а также в других статьях настоящего Кодекса понимается индивидуальный жилой дом с входящими в него жилыми и нежилыми помещениями, жилые помещения независимо от формы собственности, входящее в жилой фонд и пригодное для постоянного или временного проживания, а равно иное помещение или строение, не входящее в жилой фонд, но предназначенное для временного проживания. К жилищу не относятся надворные постройки, погреба, амбары, гаражи и другие помещения, отделенные от жилых построек и не используемые для проживания людей.»

Предложенные изменения статьи основываются на обобщении судебной практики по делам о незаконном проникновении в жилище, а также на статистике назначенных наказаний по аналогичной статье Уголовного кодекса Российской Федерации. Также, использовалась статистика способов проникновения в жилище при совершении преступления предусмотренного ст. 139 УК Российской Федерации.

Численность данных преступлений имеет из года в год положительную динамику. Причиной тому служит низкий уровень правосознания и правовой культуры граждан, процветание правового нигилизма, неуважительного отношения к конституционным правам других лиц.

Судебная практика подтверждает приведенный выше тезис. Нередко осужденные по ст. 139 УК Российской Федерации были уверены в своей невиновности, т.к. считали, что проникают в чужое жилье из чувства обязанности, долга, или другим уважительным причинам.

Расширенная диспозиция в данном варианте статьи призвана решить проблему неосознания общественной опасности своих действий лицами, при проникновении в жилище против воли лица проживающего в нем, а более строгие санкции выполняют роль превентивного механизма, с целью предупреждения совершения новых преступлений.

Подобная редакция статьи позволяет учитывать направленность умысла лица, учитывать степень общественной опасности при нарушении неприкосновенности жилища, как следствие более гибко назначать наказания лицам, совершившим данное преступление, воплощая тем самым принципы соразмерности и индивидуализации наказания в жизнь, а также обеспечивать достижение главной цели – охраны одного из важнейших прав граждан, закрепленных в конституции.

В период становления Донецкой Народной Республики как правового государства законодателю необходимо обратить внимание на содержание и качество нормативно-правовых актов, издаваемых в Республике. В частности, необходимо более конкретно и точно определить составы преступления, предусмотренные главой 19 Уголовного кодекса Донецкой Народной Республики.

Сегодня как никогда прежде актуален вопрос о формировании новых правовых традиций, через принятие нормативно-правовых актов, ориентированных в большей степени на реальную защиту прав и свобод населения, ликвидацию его правовой неграмотности, а также противодействие правовому нигилизму. Именно поэтому нормы права в целом, и статьи Уголовного кодекса в частности должны быть исчерпывающими, и в то же время, доступными для понимания граждан, вне зависимости от уровня их правовой культуры. Только подобными средствами можно добиться реальной охраны конституционных прав граждан, и выйти на качественно новый уровень развития государства.

Список источников

1. Конституция Донецкой Народной Республики (принята Постановлением Верховного Совета Донецкой Народной республики № 1-1 от 14.05.2014 г.). [Электронный ресурс]: – URL: Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики: <http://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiya/> (дата обращения: 12.10.2018).
2. Уголовный кодекс Донецкой Народной Республики: Закон Донецкой Народной Республики от 19.08.2014, действующая редакция по состоянию на 23.09.2014 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://dnr-online.ru/wp-content/uploads/2014/05/> (дата обращения: 17.10.2018).
3. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Г.А. Есакова. – 7-е изд., перераб. и доп. – Москва : Проспект, 2017. – 736 с.

УДК 346.5:351.82

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ФОРМИРОВАНИЯ РЕСПУБЛИКАНСКОЙ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Шабалина Людмила Валериевна
кандидат экономических наук, доцент

Ефименко Анна Викторовна
ГУ «Институт экономических исследований», г. Донецк
e-mail: efimenko_anna_2000@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены проблемные аспекты оценки эффективности нормативных правовых актов в сфере хозяйственной деятельности, издаваемых в Донецкой Народной Республики. Установлена необходимость формирования собственной республиканской регуляторной политики, отвечающей правовым условиям развития нового государственного образования. Определены первоочередные мероприятия по созданию соответствующей нормативной правовой базы регуляторной политики на территории Донецкой Народной Республики.

Ключевые слова: регуляторная политика, хозяйственная деятельность, нормативные правовые акты, правотворческая деятельность.

Постановка проблемы. Создание Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) потребовало формирования собственной правовой базы. Однако значительный рост правотворческих инициатив повлек за собой снижение качества издаваемых нормативных правовых актов, повышать которое приходится путем внесения множества изменений, увеличения численности подзаконных актов, количества отсылочных норм во многих принимаемых документах. Так, только в октябре 2018 г. в Государственной информационной системе нормативных правовых актов ДНР было зарегистрировано 28 документов, 71,4% из которых вносят изменения в уже изданные нормативные правовые акты разной юридической силы.

Подобный характер правотворчества создает неустойчивую регуляторную среду и приводит к отсутствию в ряде случаев ожидаемой результативности нормативных правовых актов. Сложившаяся ситуация требует внедрения в практику правотворческой деятельности республиканской регуляторной политики.

Анализ предыдущих исследований и публикаций. Проблемам формирования и развития регуляторной политики посвящены работы многих ученых и практиков. Так, Ю. Арзамасов и Я. Наконечный рассматривают регуляторную политику как сложное и многоэлементное явление, обеспечивающее качество юридического процесса [1]. М. Шклярчук, А. Ефремов, Д. Цыганков приходят к выводу, что совершенствование регуляторной политики, наряду с обновлением подходов в сфере государственного управления, кадровым обеспечением, проведением цифровых преобразований, является приоритетом в проведении структурных реформ, необходимых для интенсификации экономического роста страны [12]. Н.В. Шибаева в контексте рассматриваемого вопроса делает вывод, что создание условий для устойчивого экономического роста невозможно без совершенствования государственного регулирования посредством формирования и реализации целенаправленной и последовательной регуляторной политики [13].

Объективно-назревшая потребность в повышении качества и эффективности издаваемых на территории ДНР нормативных правовых актов также актуализирует необходимость формирования и использования республиканской регуляторной политики.

Цель исследования – определение проблем и путей формирования республиканской регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности.

Основные результаты исследования. Анализ правотворчества на территории нового государственного образования показал, что в период с 2014г. по 2018г. только

органом законодательной власти ДНР (Народным советом) было принято (одобрено) 257 законов ДНР, которые разработаны и поданы уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией.

Однако в среднем за представленный период было издано всего лишь 54,8% законов от общего количества поданных законопроектов в Народный Совет: в 2015г. доля принятых законов составляла 38,6% от общего количества поданных проектов нормативных правовых актов высшей юридической силы, в 2016г. – 68,0%, в 2017г. – 63,6% (рис. 1).



Рис. 1. Законотворческая деятельность Народного Совета ДНР, 2015-2018гг.¹

В реестр Государственной информационной системы нормативных правовых актов ДНР (далее – реестр), который был создан на основании статьи 62 Закона ДНР «О нормативных правовых актах» от 07.08.2015 г. № 72-ІНС [4] (далее – Закон) в 2015 г. было внесено 1885 нормативных правовых актов, в 2016 г. – 1566 нормативных правовых актов, в 2017 г. – 925 нормативных правовых актов и на 06.10.2018 г. – 537 нормативных правовых актов.

Содержательный анализ реестра показал, что в настоящий момент правотворческая активность органов власти сосредоточена в сфере совершенствования уже ратифицированных документов путем внесения изменений и устранения пробелов в правовом регулировании посредством разработки и придания юридической силы новым нормативным правовым актам (рис. 2).

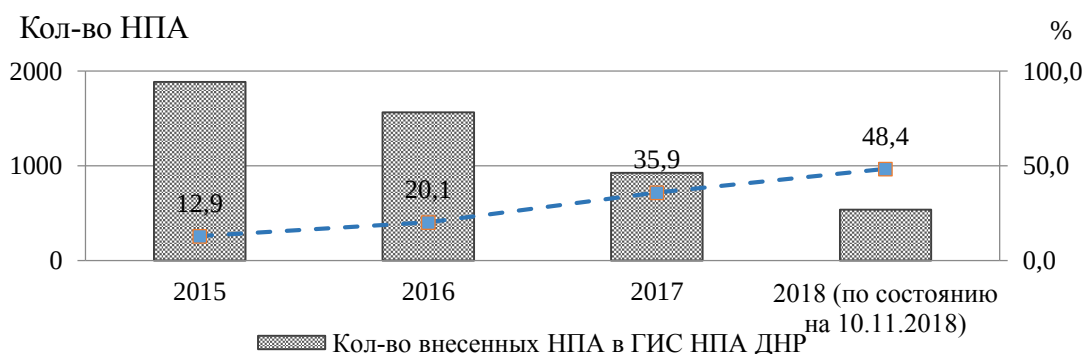


Рис. 2. Правотворческая деятельность в ДНР, 2015-2018 гг.²

¹ Составлено автором по: [2]

Однако множество разрабатываемых нормативных правовых актов не только содержат ряд юридических коллизий, но и влекут за собой увеличение издержек субъектов правоотношений на их исполнение и, соответственно, рост коррупционных факторов. Основной причиной сказанному является отсутствие в ДНР методики проведения финансово-экономической экспертизы, которая предусмотрена пунктом 1 статьи 30 Закона.

В настоящий момент Постановлением Совета Министров ДНР от 02.06.2014 г. № 9-1 «О применении Законов на территории ДНР в переходный период» [6] предусмотрено, что законы и другие нормативные правовые акты, действовавшие на территории ДНР до вступления в силу Конституции, применяются в части, ей не противоречащей. Это означает, что на территории республики имеет юридическую силу Постановление Кабинета Министров Украины от 11.03.2004 г. № 308 «Об утверждении методик проведения анализа воздействия и отслеживания результативности регуляторного акта» [8] (далее – Постановление).

Однако в современных условиях отдельные ее положения не могут быть применены на территории ДНР, поскольку:

1. Пункт 2 Постановления возлагает на Государственную регуляторную службу Украины полномочия по предоставлению необходимых разъяснений относительно применения методик, утвержденных данным постановлением. Далее, в соответствии с пунктом 1 Положения о государственной регуляторной службе Украины, утвержденного Постановлением Кабинетов Министров Украины от 24.12.2014 г. № 724 [10], государственная регуляторная служба Украины (ГРС) является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины и который реализует государственную регуляторную политику, политику по вопросам надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности, лицензирования и разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности и дерегуляции хозяйственной деятельности. В ДНР такого органа исполнительной власти нет, а его создание не целесообразно.

2. Пункт 1 Методики проведения анализа воздействия и отслеживания результативности регуляторного акта, утвержденной Постановлением определяет, что ее требования не распространяются на проекты регуляторных актов, разрабатываемых Национальным банком. Во-первых, Положение о Центральном Республиканском Банке ДНР, утвержденное Постановлением Президиума Совета Министров ДНР от 06.05.2015 г. № 8-2 [9] и Закон Украины от 20.05.1999 г. № 679-XIV «О Национальном банке Украины» [3] имеют множество юридических коллизий. Во-вторых, на основании подпункта 10 пункта 1 статьи 6 Закона можно сделать вывод, что нормативные правовые акты Центрального Республиканского Банка ДНР являются частью системы нормативных правовых актов республики, соответственно при условии, если они содержат признаки регуляторного акта (т.е. влияют на осуществление деятельности субъектов хозяйствования) целесообразно проводить базовую, фактическую и периодическую оценку и в отношении этих документов.

3. Данным Постановлением определяется последовательность проведения анализа влияния регуляторного акта и отслеживания результативности регуляторного акта, которые в рамках несовершенства информационного пространства ДНР будут вызывать ряд неточностей при применении количественных параметров. Например, в настоящий момент не представляется возможным оценить влияние нормативного правового акта на интересы субъектов хозяйствования с учетом критериев их отнесения к крупным, средним, малым и микро предприятиям. Кроме того, Постановлением предусмотрено, что в процессе оценки воздействия регуляторного акта на сферу интересов государства целесообразно рассматривать факторы, среди которых и влияние документа на позиции

² Составлено автором по: [11]

Украины в международных рейтингах и исполнение международных обязательств. Также, более эффективной является позиция, при которой оценка издержек и выгод проводится предметно, т.е. с учетом первоначальной оценки степени влияния нормативного правового акта, установления основных субъектов правоотношений, в отношении которых применяется регулирующее воздействие и выбора соответствующих параметров для оценки или же последующего анализа эффективности.

Таким образом, при непосредственном применении Постановления на территории ДНР будет возникать ряд юридических, организационных и технических противоречий.

Достаточно эффективной является система оценки регулирующего воздействия, сформированная в Российской Федерации (далее – РФ). Ее специфика закреплена в нормативных правовых актов. Из них наибольший интерес для формирования методики оценки регулирующего воздействия представляют Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [5], Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 г. № 83 «О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и Приказ Министерства экономического развития РФ от 22.09.2015 г. № 669 «Об утверждении методики оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования» [7].

Исходя из текста указанных документов, в РФ процедура оценки регулирующего воздействия проектов НПА состоит из нескольких этапов: размещения уведомления о подготовке проекта акта; разработки проекта акта, проекта решения, составление сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия в отношении проекта акта и их публичное обсуждение; подготовка заключения Министерства экономического развития Российской Федерации об оценке регулирующего воздействия.

В силу институциональных и правовых расхождений не представляется возможным без адаптации к условиям ДНР использовать систему оценки регулирующего воздействия, созданную в РФ. Сложности «прямого копирования» опыта РФ связаны с отсутствием на территории ДНР основополагающих нормативных правовых актов в сфере создания системы оценки регулирующего воздействия и органа исполнительной власти, наделенного полномочиями по реализации республиканской регуляторной политики.

Руководствуясь нормами статьи 59 Закона, можно сделать вывод, что наиболее эффективным способом разрешения указанных институциональных и юридических противоречий является издание новых нормативных правовых актов в сфере оценки регулирующего воздействия, для чего в ДНР имеется правовая основа. Для этого необходимо:

1. Издать Указ Главы ДНР «О формировании республиканской регуляторной политики» (далее – Указ Главы ДНР).

Указом Главы ДНР установить, что:

- 1.1) республиканская регуляторная политика – направление государственной политики, ориентированное на совершенствование правового обеспечения хозяйственных отношений, а также административных отношений между органами государственной власти и субъектами хозяйствования, недопущение принятия экономически нецелесообразных и неэффективных нормативных правовых актов, устранение препятствий для развития хозяйственной деятельности и повышение эффективности правотворчества на территории Донецкой Народной Республики;

- 1.2) оценка регулирующего воздействия – это процедура правового мониторинга, включающая в себя рекомендуемый порядок действий и набор основных параметров, позволяющих выявить положительные и отрицательные последствия разрабатываемых и

изданных в Донецкой Народной Республике нормативных правовых актов и выработать на этой основе оптимальный подход к правовому регулированию.

Данным Указом Главы ДНР обозначить, что оценка регулирующего воздействия проводится субъектами правотворческой деятельности, ответственными за подготовку и реализацию нормативного правового акта в порядке, определяемом законодательством Донецкой Народной Республики.

Соответствующим пунктом Указа Главы ДНР возложить на Министерство экономического развития Донецкой Народной Республики функции республиканского органа исполнительной власти в сфере реализации государственной регуляторной политики.

Предоставить Министерству экономического развития Донецкой Народной Республики право в течении одного месяца со дня вступления в силу настоящего Указа, разработать и издать нормативные правовые акты в сфере государственной регуляторной политики.

2. Во исполнение требований Указа Главы ДНР Министерству экономического развития ДНР необходимо:

1) Разработать, согласовать с заинтересованными сторонами и обеспечить государственную регистрацию Приказа Министерства экономического развития ДНР «Об утверждении методики оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов», Приказа Министерства экономического развития ДНР «Об утверждении Порядка предоставления заключения о соблюдении процедуры оценки регулирующего воздействия», Приказа Министерства экономического развития ДНР «Об утверждении форм документов, используемых в процессе оценки регулирующего воздействия».

2) Создать цифровую платформу, обеспечивающую реализацию государственной регуляторной политики и вовлечение адресатов регулирования в процесс оценки.

Также с целью реализации государственной регуляторной политики всем субъектам правотворческой деятельности Донецкой Народной Республики необходимо будет организовать обучение руководителей и специалистов по вопросам проведения оценки регулирующего воздействия.

Выводы. Предложенные пути формирования регуляторной политики на территории ДНР позволит избежать значительных затрат бюджета, связанных с созданием специализированного органа либо увеличением численности сотрудников субъектов правотворческой деятельности, а также будет способствовать сокращению временных затрат юридических служб, если предполагаемые выгоды очевидно несопоставимы с уровнем планируемых затрат на реализацию проектов нормативных правовых актов.

Список источников:

1. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Концепция мониторинга нормативных правовых актов: монография / Ю.Г. Арзамасов. – М.: Юрлитинформ, 2011. – 208 с.
2. Народный Совет ДНР: аналитика законодательной деятельности [Электронный ресурс]. – URL: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/statistika-zakonodatelnoj-deyatelnosti/> (дата обращения: 15.10.2018).
3. О Национальном банке Украины: Закон Украины от 20.05.1999 г. № 679-IV [Электронный ресурс]. – URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T990679.html (дата обращения: 12.10.2018).
4. О нормативных правовых актах: Закон ДНР от 07.08.2015 г. № 72-ИНС [Электронный ресурс]. – URL: <http://rst-dnr.ru/documents/zakon-donetskoy-narodnoy-respubliki-o-normativnyih-pravovyih-aktah-ot-07-08-2015-72-ins/> (дата обращения: 12.10.2018).
5. О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в

некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 г. № 1318 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70285758/#friends> (дата обращения: 12.04.2018).

6. О применении Законов на территории ДНР в переходный период: Постановление Совета Министров ДНР от 02.06.2014г. № 9-1 [Электронный ресурс]. – URL: [Постановление-№9-1-от-02.06.14.docx](#) (дата обращения: 12.10.2018).

7. О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 г. № 83 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/70858444/> (дата обращения: 12.10.2018).

8. Об утверждении методик проведения анализа воздействия и отслеживания результативности регуляторного акта: Постановление Кабинета Министров Украины от 11.03.2004 г. № 308 [Электронный ресурс]. – URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP040308.html (дата обращения: 12.10.2018).

9. Об утверждении Положения о Центральном Республиканском Банке и других вопросах его деятельности: Постановление Президиума Совета Министров ДНР от 06.05.2015 г. № 8-2. [Электронный ресурс]. – URL: <https://dnr-online.ru/download/postanovlenie-soveta-ministrov-dnr-8-2-ot-06-05-2015-g-ob-utverzhdanii-polozheniya-o-tsentralnom-respublikanskom-banke-i-drugih-voprosah-ego-deyatelnosti/> (дата обращения: 12.10.2018).

10. Положение о государственной регуляторной службе Украины: Постановление Кабинетов Министров Украины от 24.12.2014 г. № 724 [Электронный ресурс]. – URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP140724.html (дата обращения: 12.10.2018).

11. Портал Государственной информационной системы нормативных правовых актов Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. – URL: <https://gisnpa-dnr.ru/> (дата обращения: 25.12.2018).

12. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего: доклад / М. Шклярчук [и др.]. – Москва, 2018. – 192 с.

13. Шибарева Н.В. Сутність та місце регуляторної політики в системі державного регулювання економіки // Науковий вісник Львівського національного університету ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Ґжицького. – 2014. – № 1. – С. 264-270

УДК: 340.134

ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК ДЕМОКРАТИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Швайковская Валентина Николаевна
кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданского права и процесса
ГОУ ВПО «Донецкий национальный университет»
e-mail: trud-vn@mail.ru

Аннотация: в данной статье рассматривается вопрос обеспечения права граждан на участие в правотворческом процессе в Донецкой Народной Республике. Предложены способы привлечения граждан к участию в правотворческом процессе.

Ключевые слова: институт общественного обсуждения, проект нормативного правового акта, форма народовластия, механизм правотворчества, принцип демократии, участие в разработке и принятии нормативных правовых актов.

Современные представления о демократическом правовом государстве, к числу которых относит себя Донецкая Народная Республика, базируются на принципе демократизма. Одним из основных направлений его проявления является правотворчество. Поскольку институт участия граждан в правотворческом процессе выступает ведущим фактором достижения конструктивного диалога между государством и обществом через выражение в нормах права воли и интересов народа, участие граждан и их объединений в процессе создания актов правотворчества является актуальным для построения формирующегося государства.

Конституция ДНР на общегосударственном уровне прямо не предусматривает участие граждан в правотворчестве, однако закрепляет право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Недостатком Конституции ДНР является отсутствие указания на потенциальные формы реализации конституционной возможности участия граждан в управлении делами государства, в том числе в сфере правотворчества [1]. Такое участие тесно взаимосвязано с практической реализацией одной из ключевых правовых категорий современного права — народовластием.

Из содержания закона ДНР «О нормативных правовых актах» усматривается сама возможность общественного обсуждения некоторых законодательных актов, однако механизм этой процедуры не прописывается [2]. На данный момент институт обсуждений проектов нормативных актов в Донецкой Народной Республике не получил должной правовой регламентации и не нашел практического применения в нормотворческом процессе. Между тем, институт общественного обсуждения является одной из форм непосредственной демократии, при которой население участвует в осуществлении народовластия посредством активной деятельности, направленной на предложение изменений и дополнений к опубликованным нормативным правовым актам или высказывание своей позиции по поставленному важному вопросу государственной и/или общественной жизни.

Организация общественного обсуждения важнейших законопроектов достаточно эффективно действовала еще со времен советского периода, имела конституционное и законодательное закрепление в специальных актах о всенародном и народном обсуждениях важных вопросов государственной жизни. Практика проведения всенародных и народных обсуждений проектов законов общегосударственного и республиканского значения давала свои положительные результаты. На широкое обсуждение народа выносились не только проекты многочисленных советских

конституций, но и важнейшие законы и кодексы, например, о недрах, о труде, о браке и семье, о здравоохранении и др. Как показывает современная практика правотворчества в других государствах, осуществление гражданами своего права в правотворческом процессе может проходить в различных формах. Референдум является формой непосредственного правотворчества граждан, заключающейся в проявлении прямого волеизъявления, сущность которого состоит в том, что политически дееспособные граждане непосредственно принимают участие во внесении предложений по содержанию предполагаемого нормативного акта, а также путем голосования придают данному нормативному акту юридическую силу, возводят его в закон. На нашей территории данная форма правотворчества имела место в процессе референдума о самоопределении Донецкой Народной Республики путем голосования, проведённого 11 мая 2014 года, после которого было объявлено о суверенитете. В качестве консультативных и регулятивных форм участия граждан в правотворчестве выступают народное (общественное) обсуждение и народная (гражданская) правотворческая инициатива [3, С.232].

Следующей формой народовластия, влияющей на процесс правотворчества, является народное (общественное) обсуждение проектов наиболее важных законов, иных нормативных актов. В отличие от референдума, выступающего императивной формой непосредственной демократии, народное (общественное) обсуждение является консультативной формой, носящей рекомендательный характер для субъектов, принимающих окончательное решение. Данная форма применяется чаще всего на подготовительном этапе правотворческого процесса, предшествующем принятию закона или иного нормативного правового акта. Не исключено также проведение обсуждений для внесения изменений либо отмены уже действующего нормативного акта.

Нельзя не отметить некоторое разнообразие пониманий, вкладываемых в понятие общественного обсуждения. Рассматривая его как родовое понятие, соответственно в качестве проявления различных форм этого явления публичные, общественные слушания и пр. Такая точка зрения подвергается критике в юридической литературе, поскольку публичные слушания являются самостоятельной консультативной формой непосредственной демократии. В качестве формы общественного обсуждения выделяется также общественная экспертиза, однако последняя является формой деятельности общественных палат в РФ, в то время как круг участников общественного обсуждения не ограничен [4, С.88]. Процедура правотворчества в Донецкой Народной Республике включает такие формы как проведение правовой, антикоррупционной и других экспертиз, которые также не могут отождествляться с формами общественного обсуждения. Проводимые государственными органами Донецкой Народной Республики презентации, круглые столы по проектам нормативно-правовых актов, работа научно-консультативных советов, действующих в рамках указанных органов, не всегда охватывают широкую аудиторию, ограничиваясь узким кругом отраслевых специалистов. Как представляется, такие мероприятия не могут подменять право на участие в правотворческой деятельности самого общества как первоисточника власти. Нормы права должны предварительно обсуждаться и создаваться с учётом общественного мнения. В современном демократическом государстве принцип демократии правотворчества заключается в привлечении граждан к правотворческой деятельности как самостоятельных субъектов правотворческой деятельности (ст.3 Конституции ДНР) в различных законодательно установленных формах, в том числе через общественное обсуждение проектов нормативно-правовых актов.

Общественное обсуждение нормативных правовых актов представляет собой общедоступное размещение их проектов для направления замечаний и предложений по их содержанию, дальнейший анализ и учет полученной информации при работе над проектами. По мнению Хохловой Е.А. всенародное (общественное) обсуждение проводится в целях привлечения граждан:

- к участию в осуществлении государственной власти или власти местного самоуправления;
- к разработке и совершенствованию законодательства или иных нормативных правовых актов с помощью предложений и замечаний граждан;
- к конструктивному диалогу с представителями власти;
- к участию в принятии конкретных решений органами государственной власти или местного самоуправления для обеспечения соответствия данных решений интересам граждан [5, С.59].

В Донецкой Народной Республике принято уже более 270 законов и изменений к ним, большая часть которых предусматривает внесение изменений в ранее принятые законы. Наличие содержательных недостатков в нормативных правовых актах обусловлено в числе других причин и отсутствием возможности граждан заблаговременно выразить свою позицию (мнение) по готовящимся проектам актов правотворчества, деформацией неформального влияния на правотворческий процесс. Реализация права граждан ДНР на участие в разработке и принятии нормативных правовых актов сопряжена с рядом юридических и фактических сложностей. Значимой проблемой правотворческого процесса в Республике является отсутствие инструментов обратной связи в правообразовании, обеспечивающих гражданам в достаточной степени прямой доступ к правотворческой инициативе. Следует констатировать, что в обществе реально существует потребность в публичном обсуждении и корректировке законопроектов, где наиболее важные законопроекты могут выноситься в публичную плоскость. Речь здесь в любом случае идет не об обсуждении законопроектов как обязательном элементе технологии законотворчества и законодательного процесса, а об отдельных законопроектах, выносимых на общественное обсуждение. Безусловно, правотворческие органы ощущают свою ответственность за результат правотворческой деятельности, который по своему характеру и содержанию может быть либо положительным, либо отрицательным. Однако основное бремя издержек от принимаемых решений, идущих вразрез с общенародными интересами, ложится на само общество. Внедрение в правотворческий процесс Донецкой Народной Республики института общественного обсуждения улучшит ситуацию правотворческого процесса – качество принимаемых законов и стабильность законодательства в целом, позволит нивелировать риски негативной оценки принимаемых норм со стороны населения.

С целью развития института общественного обсуждения предлагается сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах общественного обсуждения законопроектов. На официальных сайтах правотворческих органов, расположенных в информационно-телекоммуникационной сети Интернет необходимо создать раздел, посвященный проектам нормативно-правовых актов, а на специально созданных сайтах размещать информацию о ходе и результатах общественного обсуждения отдельных законопроектов. Достаточно простой способ поиска в банке проектов позволил бы быстро найти необходимый текст. К сожалению, на сегодняшний день сайты государственных органов ограничиваются краткими сообщениями о ходе подготовки того или иного нормативно-правового акта, текст проекта которого найти почти невозможно.

Предугадывая некоторые ссылки на низкую активность населения при обсуждении законопроектов в практике функционирования подобных порталов в Российской Федерации, хотелось бы сказать о том, что в Донецкой Народной Республике такой практики вообще не существует ввиду отсутствия правовой разработки института общественного обсуждения как формы народовластия, а также механизма ознакомления с проектами нормативно-правовых актов, реального учёта замечаний.

Как видится, на первом этапе в Республике необходимо разработать нормативно-правовое обеспечение положений статьи 3 закона ДНР «О нормативных правовых актах» об участии граждан ДНР в разработке и принятии нормативных правовых актов и создать реальную техническую возможность его реализации. Обеспечение возможности такого участия поднимает вопрос об информационной доступности текстов проектов нормативно-правовых актов. Одним из условий решения этой проблемы видится в налаживании информационной осведомленности общества о содержании проектов на стадии подготовки социально значимых законов и иных нормативных правовых актов государства. Современные условия развития общества, возможности информационно-телекоммуникационных технологий могут позволить восполнить данные упущения, наладить диалог гражданского общества и государства, организовать учет общественного мнения.

Нужно учитывать, что наделенные правом участия в разработке и принятии нормативных правовых актов граждане ДНР как носители субъективного права могут им не воспользоваться, т.к. его реализация целиком зависит от усмотрения их собственной воли и желания. Совершенно иная ситуация у государства. Сам факт законодательного закрепления права на участие граждан ДНР в разработке и принятии нормативных правовых актов без четко регламентированного механизма его реализации останется по сути лишь красивым декларируемым лозунгом. Перед Республикой стоит задача – материализовать нормы закона ДНР «О нормативных правовых актах», претворить их в жизнь. Процесс формирования правового государства требует создания целой системы механизмов правового обеспечения реализации права граждан на участие в разработке и принятии нормативных правовых актов, закрепленной нормами права, что в конечном итоге даст основание заявить о реальном, а не декларативном демократическом характере государственного устройства Республики.

Сложившаяся в Донецкой Народной Республике ситуация свидетельствует о необходимости развития института общенародного обсуждения проектов нормативно-правовых актов и создания механизмов обсуждения значимых нормативно-правовых актов. Необходимость существования и развития форм прямого участия граждан в правотворчестве очевидна, поскольку способствует повышению правовой активности населения, росту уровня правосознания и правовой культуры граждан в целом, ведет к установлению необходимого диалога между властью и обществом, являющего основой формирования правового демократического государства. Модель участия граждан в правотворчестве, основанная на положениях законодательства предполагает определение их роли как участников правотворческого процесса, имеющих гарантированную и обеспеченную государством безусловную возможность реализовать свои права как носителя и источника власти на всех уровнях ее осуществления. Более детальная разработка указанной модели должна включать достаточно широкий набор инструментов, который базируется, прежде всего, на принципах прозрачности органов государственной власти и участия общества в их работе. Эти принципы обеспечиваются путем принятия государством специальных нормативных актов.

Соответственно, для развития и дальнейшего совершенствования указанных форм требуется принятие законов, а также иных актов, устанавливающих четкий механизм реализации права граждан на непосредственное участие в процессе создания правовых норм, выражающих их волю, интересы и потребности. Осуществление правотворческих процессов должно опираться на их открытость и прозрачность, создание доступного для всех заинтересованных групп информационного поля.

В целях совершенствования правотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке проектов законов предлагается выносить проекты документов на общественное обсуждение. Процесс общения должен быть специально организован так, чтобы общественность была полностью информирована о стадии разработки проекта и о возможностях участия. Правотворческий орган должен

размещать текст проекта, пояснительную записку и финансово-экономическое обоснование в Интернете на своем официальном сайте или на специально созданных сайтах. Осуществляя активный сбор мнений граждан, у правотворческого органа представится возможность оценивать восприятие общественностью проекта, ее предпочтение в отношении любых альтернатив, касающихся проекта. Обязательность размещения проектов нормативно-правовых актов на официальных сайтах правотворческих органов для публичного обсуждения следует закрепить в законе ДНР «О нормативных правовых актах», а порядок размещения проектов, учёта, оценки обоснованности и целесообразности того или иного замечания и предложения предусмотреть подзаконными нормативно-правовыми актами. Соответственно, правотворческие органы вынуждены будут взять на себя такие дополнительные функции как организация и осуществление информационного сопровождения процесса обсуждения проектов, обеспечение аналитической обработки предложений и замечаний. В связи с этим возникает правомерный вопрос о целесообразности организационных, правовых и затратных финансовых мер при проведении предлагаемых мероприятий. Соразмерность затрат и условной результативности мероприятий необходимо проанализировать и оценить с практической стороны поскольку итоги общественного обсуждения носят всего лишь рекомендательный характер. Несомненно, введение практики общественного обсуждения проектов нормативно-правовых актов позволит избежать одностороннего взгляда на проблему и способы ее решения, сложившихся у разработчика проекта нормативного правового акта, может дать дополнительную информацию о существующей проблеме, возможных способах ее решения, издержках и выгодах предполагаемых адресатов регулирования. Внесение поправок, направленных на устранение ранее допущенных недостатков во многом отпадёт, относительная стабильность законодательства в целом приведет к тому, что поправки будут вноситься только в целях его актуализации. Создание демократического государства, безусловно, требует формирования качественно нового уровня взаимного доверия общества и власти, увеличения степени осведомленности о состоянии общественного мнения, учета его при определении государственной политики.

Таким образом, правотворческий механизм должен быть дополнен институтом общественного обсуждения нормативно-правовых актов, что обеспечит демократический характер, открытость и прозрачность правотворческих процессов. Все это позволит в большей мере повысить эффективность и стабильность законодательства, а также уровень правовой культуры граждан в Донецкой Народной Республике.

Список источников

1. Конституция Донецкой Народной Республики (принята Постановлением Верховного Совета Донецкой Народной республики № 1-1 от 14.05.2014 г.). [Электронный ресурс]: – URL: Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики: <http://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/konstitutsiya/> (дата обращения: 12.10.2018).
2. О нормативных правовых актах: Закон ДНР от 07.08.2015 г. № 72-ІНС [Электронный ресурс]. – URL: <http://rst-dnr.ru/documents/zakon-donetskoy-narodnoy-respubliki-o-normativnyih-pravovyih-aktah-ot-07-08-2015-72-ins/> (дата обращения: 12.10.2018).
3. Комиссарова Е. Л. Формы участия граждан в правотворческой современной России // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2015. – №4(64). – С. 231–236.
4. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Совершенствование общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2018. – № 4. – С. 74–92.

5. Хохлова Е.А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // «Конституционное и муниципальное право». – 2013. – N 4. – С. 47–59.