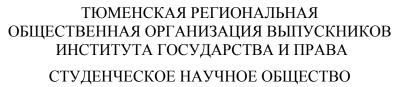


РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ

ГОУ ВПО ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ









ПРАВОСОЗНАНИЕ И ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА В РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Сборник научных статей по материалам пятой Всероссийской научно-практической конференции под редакцией Н.М. Добрынина, доктора юридических наук, профессора

16 апреля 2009 года

ВЫПУСК 5 ЧАСТЬ 2



Тюмень Вектор Бук 2009

П 68

Правосознание и правовая культура в России: современное состояние и перспективы: Под редакцией Н.М. Добрынина, доктора юридических наук, профессора. Вып. 5. Сборник научных статей по материалам пятой Всероссийской научно-практической конференции 16 апреля 2009 г. В 2 частях. Часть 2. Тюмень: ООО «Вектор Бук», 2009. 208 с.

Включены статьи участников Всероссийской научно-практической конференции, прошедшей в Институте государства и права в 2009 году.

Авторы – молодые ученые, аспиранты и студенты – раскрывают проблемы правосознания и правовой культуры в России, ее современное состояние и перспективы Широкий круг участников конференции позволил сделать анализ нормативно-правовых актов Российской Федерации и ее субъектов. Участники в своих выступлениях отметили недостатки и пробелы в существующем законодательстве и внесли конкретные предложения по их устранению. Адресовано работникам органов государственной власти и местного самоуправления, преподавателям, студентам, участникам законотворческого процесса всех уровней власти.

Редактор

Н.М. Добрынин, Заместитель Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа-Югры, президент Тюменской региональной общественной организации выпускников Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Ответственный за выпуск: **В.В. Ивочкин**, исполнительный директор ТРООВ ИГиП ТюмГУ

Редакционная коллегия:

- **О.Ю.Винниченко**, заместитель директора ИГиП по научной работе, д.ю.н., профессор;
- **Е.А. Гейн**, заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права, к.ю.н., доцент;
- **В.В. Ивочкин**, исполнительный директор ТРООВ ИГиП ТюмГУ;
- **А.В.** Ларионов, заведующий кафедрой правоведения, к.ю.н.;
- **В.В.** *Петров*, заведующий кафедрой уголовного права и криминологии, к.ю.н., доцент;
- **И.В. Тордия**, заведующий кафедрой гражданского права и процесса, к.ю.н., доцент;
- *И.П. Чикирева*, заведующий кафедрой трудового и предпринимательского права, к.ю.н., доцент.

От редактора

Уважаемые читатели!

Вы держите в руках сборник статей, подготовленный к изданию на основе материалов пятой Всероссийской научно-практической конференции.

Отрадно отметить всё возрастающий интерес молодых ученых, аспирантов и студентов к участию в конференциях; все более высокие степень активности и уровень дискуссий на актуальные темы становления государственности в современной России.

Время подтвердило правильность выбранного вектора деятельности нашей организации, направленного на совместную, целенаправленную работу с руководством университета, института государства и права по формированию активной мировоззренческой позиции у студентов и начинающих ученых.

Мы в очередной раз признаем несомненную важность системного подхода в подготовке и проведении подобных конференций, отмечаем их явную полезность и результативность.

Мы в очередной раз надеемся, что данный сборник будет Вами востребован в научных исследованиях и педагогической практике.

Как всегда с неизменным уважением, совершенным почтением к Вам

Николай Добрынин
Заместитель Губернатора
Ханты-Мансийского
автономного округа-Югры,
президент Тюменской региональной
общественной организации выпускников
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор

Д.Н. ШАНДУРСКИЙ

студент ИГиП ТюмГУ, специальность «Юриспруденция» Научный руководитель

н.м. добрынин

профессор кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, доктор юридических наук

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК ОСНОВА ОБУСТРОЙСТВА СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

В последнее время проблемы гражданского общества, относящиеся к взаимосвязи личности, социальных групп, общественных формирований и государства находятся в центре внимания отечественных и зарубежных ученых, журналистов и политиков. И это понятно, поскольку формирование гражданского общества связано с развитием демократии, рыночной экономики и становлением правового государства иначе говоря, c глобальным социальным переустройством, в ходе которого должны были бы возникнуть структуры общественного контроля, гарантирующие обратную связь между человеком и обществом. Так, например, построение правового государства с приоритетом естественных прав и свобод человека и гражданина зависит от власти и народа, от правовой и политической культуры общества, от взаимоотношений, сложившихся между ними, что являлось и является архиважной проблемой истории России.

В русской истории имеется ранний опыт практического существования сообществ (ими были, например, "земское строение", "посадская община", "крестьянский сход", "крестьянский мир", "дворянское собрание"). Однако этот исторический опыт не сразу был теоретически осмыслен и осознан как собственное необходимое гражданское состояние. Русская историкофилософская и общественная мысль, а также идеология первоначально исходили вовсе не из традиций российской жизни. Освоение и применение "чужой" теории европейских стран и лишь потом - собственного опыта с дальнейшим его осмыслением в конкретных теоретических трудах - такова

была последовательность и главная историческая особенность формирования понятия "гражданского общества" в России¹.

Рассматривая причины сложности определения понятия гражданского общества, исследователи указывают на полифункциональность этого понятия. Вполне оправданным представляется выделение двух основных параметров гражданского общества: теоретико-аналитического и нормативного. Первое значение используется как теоретическая категория для анализа и объяснения явлений социальной реальности. В этом смысле гражданское общество обозначающее специфическую агрегированное понятие, совокупность общественных коммуникаций и социальных связей, социальных институтов и социальных ценностей, главными субъектами которой являются: гражданин со своими правами и гражданские (не политические и не государственные) организации, ассоциации, объединения, общественные движения и гражданские институты. В отличие от теоретико-аналитической функции, во втором случае понятие гражданского общества имеет преимущественно статус нормативной концепции, которая способствует мотивации граждан и других социальных субъектов к развитию содержания и различных форм гражданской активности².

Многозначность понятия «гражданское общество» закономерна и является естественным следствием целого ряда факторов, в число которых входят:

1) сложность исследуемого феномена, его многоаспектность, определяющие обращение к нему специалистов различных профилей;

- 2) разнообразие национальных школ и научных традиций, определяющих специфику рассмотрения проблемы;
- 3) и, наконец, сама эволюция понятия гражданского общества в процессе его изучения, определяемая, в том числе, и степенью изученности гражданского общества³.

¹ И. Левин. Гражданское общество на Западе и в России. "Полис", 1996, №.

² Становление гражданского общества в России (правовой аспект) / Под ред. О.И. Цыбулевской. – Саратов, 2000.

³ Резник Ю. М. Гражданское общество как понятие // Социально-гуманитарные знания. 2002 №2

В современной России можно выделить следующие подходы к пониманию гражданского общества:

Первый из подходов характеризует гражданское общество как элемент, который противопоставляется политической сфере и государству. А.П. Кочетков отмечает: «Гражданское общество – это совокупность внегосударственных общественных отношений и институтов, дающая возможность человеку реализовать его гражданские права и выражающая разнообразные потребности, интересы, ценности членов общества» 1. Характерным в этом плане является также понятие гражданского общества, данное профессором В.К. Бабаевым. «Гражданское общество представляет собой исторически определенный вид общества, характерными признаками которого являются обособленность от государства и ограничение сферы деятельности материальным производством, признанным удовлетворять частный интерес, а публичная власть не противостоит населению и полностью совпадает с ним» 2.

В основе другого подхода – потребности и интересы личности, в свете чего гражданское общество выступает как «совокупность общественных интересов» (экономических, социальных, политических и т.д.), формальных и неформальных структур, в рамках которых имеет место удовлетворение многообразных потребностей и реализация интересов индивидов и их групп, адекватных достигнутому уровню общественного развития». Подобный подход, с тем же акцентом на предназначении гражданского общества, представлен в определении С.Л. Серебрякова: «Гражданское общество – это система социальных связей, обеспечивающих жизнедеятельность социокультурных общественно-И политических институтов, независимых от государства и призванных обеспечить условия для самореализации индивида»³. К.С. Гаджиев определяет гражданское общество как систему «самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и межличностных отношений, которые создают

¹ Кочетков А.П. Гражданское общество: проблемы исследования и перспективы развития // Вестник Московского университета. Сер. 12, Политические науки. - 1998. - №4.

² Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. – М., 1999.

³ Серебряков С.Л. Цивилизационные основы формирования гражданского общества в России // Социальнополитический журнал. -1995. -№ 2.

условия для самореализации индивидов и коллективов и через которые выражаются и реализуются частные интересы и потребности – индивидуальные или коллективные» ¹.

Исходя из рассмотренного генезиса понятия гражданского общества, учитывая современные социально-политические реалии, попытаемся дать определение этому сложному многоплановому явлению.

Итак, гражданское общество — это находящаяся на определенной стадии развития форма человеческой общности, с помощью, труда удовлетворяющая потребности своих индивидов. Это комплекс добровольно сформировавшихся первичных объединений индивидов (семьи, кооперации и другие объединения, И политических Это кроме государственных структур). совокупность негосударственных отношений в обществе (эконом, социальные, национальные и частная жизнь людей, их обычаи, традиции, нравы). Это сфера само проявления свободных индивидов и их объединений, огражденная законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны государственной власти.

Однако с гражданским обществом в России дело обстояло сложнее, чем не только на Западе, но и во многих странах Востока. По характеру доминирующей роли государства Россия была ближе к восточному типу обществ, но в России эта роль в силу ряда исторических, природно-географических и геополитических причин была выражена еще рельефнее. Государство выступало по большей части формирования общественных институтов, и это ОСНОВНЫМ инициатором накладывало отпечаток на все отношения - хозяйственные, социальные, политических. Самодеятельность культурные, не говоря уже O ограничивалась. Общество сдавливалось налоговым прессом, из него выкачивался для государственных нужд не только прибавочный продукт, но и часть необходимого. Отсюда слабое развитие городов, торговли, предпринимательства. Отсюда зыбкость права и отношений собственности. Отсюда ригидность

7

 $^{^{1}}$ Гаждиев К.С. Гражданское общество и правовое государство // Мировая экономика и международные отношения. -1991. -№ 9.

политической системы, лишенной обратной связи. Отсюда, наконец, бедность и неустроенность быта большинства населения и консерватизм культурных ценностей¹.

Со второй половины XIX в. проблема гражданского общества стала разрабатываться в русской научной и общественной мысли, в основном представителями либерального направления (Б.Н. Чичерин, Е.Н. Трубецкой, П.И. Новгородцев, С.Л. Франк и др.). В целом русские дореволюционные мыслители вполне профессионально и адекватно рассматривали комплекс европейских идей о гражданском обществе, уделяя особое внимание его правовым аспектам. Вместе с тем в своей трактовке гражданского общества они были в определенной степени оригинальны: в отличие от ряда европейских авторов они делали акцент не столько на правах, сколько на обязанностях личности по отношению к общественному целому, которое зависит именно от солидарности и взаимодействия личностей².

В собственном смысле история гражданского общества в России начинается лишь после 1905 г. Тогда возникли не только политические партии, но и многочисленные общественные ассоциации - союзы промышленников и предпринимателей, профессиональные объединения, кооперативное движение и пр. Но этот период был недолгим. Дело было не только в неблагоприятных исторических обстоятельствах (революционные потрясения, мировая война), но и в отсутствии консенсуса между различными общественными силами. А времени на складывание этого консенсуса уже не оставалось. Наиболее серьезным камнем преткновения стал социальный и культурный разрыв между образованными слоями и широкими массами населения, которые оказались несравненно более отзывчивыми на левый радикализм антидемократического толка³.

¹ Руденкин В. Н. "Гражданское общество в России: история и современность". Екатеринбург, 2002г.

² Бредли Дж. Общественные организации и развитие гражданского общества в дореволюционной России // Общественные науки и современность. 1994. №5.

³ Холодковский К. Г. Политические партии России // Гражданское общество в России: структуры и сознание. М., 1998.

После 1917 г. подымавшиеся было ростки гражданского общества в России, были начисто уничтожены коммунистической властью и заменены суррогатами - "приводными ремнями" однопартийной тоталитарной структуры. Коммунистическая эпоха привела к грандиозному нивелированию всех членов общества перед всесильным государством, вымыванию (или уничтожению) любых групп, преследующих собственные частные или корпоративные интересы. Соперничество интересов было вытеснено в узкую сферу аппаратных игр внутри правящей элиты, номенклатуры.

В России в начале XX в. попытались решить «великую социальную задачу», которая в наиболее развитом виде была сформулирована К. Марксом: преодолеть буржуазный дуализм раздельного существования гражданского государства, человека (как частного лица — собственника, бюргера) и гражданина. Однако вопреки марксистским прогнозам о сужении политической сферы и государственной регламентации, в советской России развернулся прямо противоположный процесс поглощения общества государством. Резко усилился рост политизации и бюрократизации общества, и в первую очередь его экономических структур.

Государственные структуры оставались единственным органом распределения собственности, что закономерно привело к складыванию административно-командной системы, замыкающей на себя индивида и общество в качестве единственного выразителя их интересов. И это обстоятельство создает сегодня одну из главных проблем преодоления того глубокого и всестороннего кризиса, в котором оказалось российское общество после развала коммунистической системы с середины 80-х годов.

Без гражданского общества невозможен переход к рыночной экономике, так же как и к политической демократии. Идея гражданского общества в России в последние полтора десятилетия возникла как реакция на процессы, получившие общее название перестройка. Она послужила составной частью политической программы определенной части партийной бюрократии, которая взяла реванш в связи с известными событиями середины 80-х годов. Для

России гражданское общество всегда было прозападным феноменом. Здесь никогда не относились к гражданскому обществу исходя из исконных базовых ценностей россиян. Период, связанный с перестройкой, характеризуется появлением отдельных ростков гражданского общества и ассоциируется нами с некоторыми процессами демократизации формального толка. Идея гражданского общества заимствована исключительно формальным образом. Запад при этом рассматривается как огромнейший объект манипуляции и привлечения ресурсов. И формирование гражданского общества в этом плане следует рассматривать в числе необходимых условий привлечения ресурсов Запада и активизации всего потенциала.

С приходом Ельцина и утверждением его режима наступает этап радикальных шатаний как в экономической области, так и в политической. Появляются первые более-менее обоснованные работа по гражданскому обществу, возникают общественные организации, в названиях которых присутствует словосочетание "гражданское общество".

Понятие «гражданское общество» означает уход государства из важных областей человеческой жизни и превращение «политики» в одну из многих сфер жизни, таких, как экономическая, социальная, семейная и личностная. Во время посткоммунистических преобразований конца 1980-х — начала 1990-х гг. лозунг «гражданского общества» обобщал требования о прекращении слияния всех аспектов жизни в единое целое, т.е. разделял государство и общество. Эта задача остается одной из важнейших на современном этапе реформирования российского общества. В этом смысле гражданское общество — тот социальный заказ и та идея, которые во многом определяют магистральный путь развития России. Это означает нахождение того или иного минимума социальности, который бы не подпадал под тотальное огосударствление.

В современной России не разрешено одно из базовых противоречий между российским социумом и государством: потребность в самостоятельно

¹ Пуляев В. Т. Движение к гражданскому обществу: российский вариант // Социально-гуманитарные знания. 2000. №1

организованной среде повседневной жизни, регулируемой недвусмысленными, понятными гражданам нормами, находится в противоречии с односторонней зависимостью ее организации от социальных институтов, пользующихся властными полномочиями для произвольной регламентации гражданских прав. С ней сталкивается не только большинство граждан, но и активисты общественных организаций. В России распространено мнение о том, что законодательство создает возможности для административного произвола.

Среди трудностей становления гражданского общества российскими исследователями отмечается не только распад традиционных норм и социокультурных связей, но и возникновение завышенных материальных и статусных ожиданий. Эти ожидания, особенно на ранних, незрелых стадиях конституирования гражданского общества, чаще всего не могли быть реализованы, так как формировались из традиционного, архаического духовнопсихологического склада, основанного на российском менталитете. Эти особенности стали базисом для индивидуальных и коллективных мечтаний о возврате к традиционным, доиндивидуализированным формам общежития, и эти массовые чаяния были универсальной реакцией на тяготы перехода к "многотрудным горизонтам свободы" в обществах гражданского типа 1.

По своей сущности гражданское общество имеет этнорегиональный характер и особенно ЭТО отчетливо евразийской полиэтнической России. Разрыв в степени зрелости и по уровню развития гражданских отношений в различных регионах слишком велик (например, в Москве и в российской глубинке). Данное обстоятельство затрудняет развитие гражданского процесса на политическом пространстве современной России, которая пока проходит процесс создания условий, или основ, становления гражданского общества.

Для усиления гражданского начала, ослабления государственного патернализма сегодня формируется механизм саморегулирования, решаются

11

¹ Симония Н. А. Государство и бизнес в России // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. Материалы научной конференции (Москва, 7 декабря 2000 г.). М., 2001.

первостепенные задачи демонополизации экономики, разгосударствления, приватизации, т.е. решаются вопросы практического перехода к рыночной экономике.

На этом пути между новыми гражданскими структурами и государственной властью складываются непростые взаимоотношения. Государственный аппарат всегда стремится расширить свои полномочия, оттесняя на политическую периферию гражданские ассоциации.

Как считает английский политолог Р. Саква, незавершенная демократизация в России породила некий гибрид, соединивший демократию и авторитаризм, что было названо им «режимной системой правления». Режимная система, сузив роль парламента и судебной власти, смогла в значительной мере обезопасить себя от неожиданностей электоральной борьбы и оградить себя от контроля гражданских институтов 1.

Гражданское общество способно предотвратить появление новой тирании, а это для человека означает свободу вступать и покидать общественные объединения, менять место жительства и место пребывания... Но свобода человека предполагает также его ответственность за свои слова и дела, за семью и общество.

Разработка новых конституционных проектов в России, а также в странах Центральной и Восточной Европы, перспективой наряду \mathbf{c} демократической политической системы и свободной рыночной экономики, была ориентирована на формирование основных предпосылок гражданского общества западного типа. В этом смысле речь идет о новом социальном эксперименте, когда фундаментальные идеи, характеризующие западную систему ценностей, проходят как бы "вторичную проверку". Тем не менее, на сегодняшний день результаты этого эксперимента в России являются достаточно противоречивыми, a перспективы остаются крайне неопределенными².

¹ Саква Р. Режимная система и гражданское общество в России // Политические исследования. 1997.№ 1

² Руденкин В. Н. Гражданское общество в России: история и современность. Екатеринбург, 2002.

На вопрос, существует ли гражданское общество в России, даются разные ответы. Одни говорят, да, оно было всегда, другие отрицают этот факт. Сопоставление того, что мы имеем, с обозначенными признаками гражданского общества свидетельствует о том, что некоторое число людей и институтов общества, совокупность которых можно было бы отнести к истинным гражданам, не являются еще той "критической массой", что меняет ситуацию. Для России гражданское общество является идеалом, представлением о гармонии отношений человека и человека, личности и общества. Формирование гражданского общества, прежде всего, связано с вниманием к правовым механизмам влияния общества на государство и всю политическую систему России. Развитые отношения государства и гражданского общества требуют юридического признания высокого статуса институтов гражданского общества, политического, социального плюрализма, обеспечения экономического, безопасности граждан, защиты прав и свобод. Российское государство до сих никакой пор несло ответственности перед обществом. Людьми выплачиваются налоги, чтобы в обществе царил порядок, – его нет, более того, в обществе распространяется уголовная этика, криминальные структуры диктуют государству и обществу свои правила, люди начинают все чаще обеспечивать свое существование с помощью самозащиты или обращения к уголовным авторитетам.

Народ может противостоять всему этому, он все меньше верит государству, которое, в свою очередь, не ощущает в полной мере силу гражданского общества и, может быть, поэтому остается безответственным. Следовательно, остро необходимы судебная и правовая реформы, законы о налогах, частной собственности на землю, о политических партиях и др.

Задача современного российского общества заключается в том, чтобы формировать горизонтальные связи между людьми, поддерживать и развивать договорные отношения как инструменты укрепления институтов, уравновешивающих государство и одновременно поддерживающих индивида. Сейчас ценны те общественные учреждения, которые формируются "снизу"

самими индивидами. В их число входят и политические партии (не являющиеся партиям в России мешает доминирование Политическим государства во многих сферах общественной жизни, недостаточное понимание большими группами людей своих подлинных интересов. Имеет значение и неправильное отношение к ним российского истеблишмента: президент и правительство "козыряют" своей над- и внепартийностью, между тем, это обстоятельство инерцию онжом расценивать как прошлого "технократического", советского подхода – главное компетентность и деловые, личные качества, но не политическая линия, интересы социальных макрогрупп, выраженные в партийных программах. Партии, обеспечивающие в своей совокупности баланс социальных интересов, дают обществу и политической системе стабильность и устойчивость 1.

Нельзя не отметить президентский проект создания Общественной палаты (ОП). Официальна цель создания и деятельности Общественной палаты Российской Федерации — содействие формированию, обеспечению деятельности и развитию поля гражданского участия в выработке и реализации государственной политики в Российской Федерации.

Настоящий период истории России характеризуется рядом серьёзных для российской государственности вызовов. В качестве основных следует назвать: терроризм, заметное отставание в развитии от большинства передовых стран, недостаточный уровень и темпы реформирования государственных институтов, высокий уровень бедности и медленные изменения в сознании населения.

Государство и его институты не способно в одиночку (да и никогда не было способно) противостоять названным вызовам. Поэтому одним из таких достаточно очевидных решений являются действия, направленные чтобы консолидацию общества. Желательно, противодействие всем вышеназванным вызовам основывалось на процедурах, механизмах и формах позитивной консолидации. Такая консолидация заметно более сложна по сравнению с консолидацией негативной (ориентированной прежде всего на

 $^{^{1}}$ Проблемы становления гражданского общества в России. Материалы научного семинара. Выпуск 1. М., 2003.

поиск виновного и его наказание), поскольку объединяться «против» всегда проще, объединяться «3a». Видение позитивных конструирование и строительство будущего – задача заметно более сложная, требующая более широкого вовлечения в процесс самих граждан. Достижение консолидации общества возможно только в том случае, если государственные институты, планирующие и реализующие изменения, обладают определённым, достаточно высоким уровнем авторитета у собственных граждан. В условиях демократии авторитет власти является прямой функцией доверия к ней и её институтам со стороны граждан. При этом доверие является ключевым общества, элементом социального капитала одновременно цементирующим. Доверие к власти достижимо, прежде всего, за счёт наличия и развития трёх основных факторов:

- максимально возможной прозрачности деятельности её институтов;
- растущей процедурно регламентированной открытости указанных институтов для участия в их работе граждан и их объединений;
 - вовлечения граждан в такое практическое участие.

Таким образом, названные три фактора являются базовыми принципами, на которых основана деятельность Общественной палаты России. Прозвучало, что эта палата обеспечит обратную связь между гражданами и государством, а также будет контролировать работу госаппарата, в том числе по части антитеррористической деятельности, и органов внутренних дел.

Наиболее эффективным становится такое участие негосударственных институтов в том случае, когда взаимодействие с ними государства строится на основе равноправного партнёрства. Отсюда со всей очевидностью вытекает необходимость наиболее широко понимаемого социального партнёрства, как равноправного взаимодействия государственных органов и организаций, с негосударственными структурами, как коммерческими, так и некоммерческими.

Однако такая палата должна стать не столько верховным органом, управляющим процессом взаимодействия государства и институтов

общества, сколько, прежде всего, функцию гражданского выполнять координирующего центра, обеспечивающего сетевое многоуровневое сообщества взаимодействие власти, бизнеса И социально активных негосударственных некоммерческих организаций. Достаточно высокий уровень консолидации негосударственных организаций необходим для обеспечения полноценно субъектного партнёрства с государственными органами организациями и государством как институтом. Сочетание вертикально построенных государственных структур с горизонтально организованным консолидированным сообществом гражданских организаций будет способствовать обеспечению прочного партнёрского взаимодействия 1.

Большинство россиян поддерживают президентскую инициативу о создании Общественной палаты для гражданского контроля над деятельностью государственного аппарата. Один мудрый кремлевский политтехнолог обмолвился: "Власть страдает от отсутствия диалога с обществом, у власти нет каналов и механизмов притока новых идей и новых людей. И в принципе бы общественная палата могла стать эффективным инструментом формирования новой элиты, отсутствие которой не позволяет президенту проводить решительные преобразования".

В этом новом институте можно увидеть как раз самую значительную особенность гражданского общества в России - формирования его с верху, и возникает вопрос: а будет ли такое общество являться полноценным независимым гражданским обществом?

И все же хочется верить в то, что Общественная палата состоится как институт гражданского общества. Для этого ей необходимо стать широкой общественной трибуной и действенным инструментом экспертизы законопроектов, имеющих национальное значение. Тогда она быстро завоюет

¹ Н.Л. Хананашвили, "Концепция создания и деятельности Общественной Палаты Российской Федерации" Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» (НАН), Москва 09 ноября 2004 года.

авторитет, и властные структуры вынуждены будут считаться с ее мнением, принимать ее компетентные предложения 1 .

Исходя из выше сказанного, можно резюмировать, что исторический процесс формирования гражданское общество в России является сложным и неоднозначным. Можно выделить такие его особенности:

- •основным инициатором формирования общественных институтов, в России выступало по большей части государство. Попытки укрепления гражданского общества предпринимались при правлении Екатерины II, Александра I и особенно Александра II. Тогда были созданы организации взаимопомощи, земства, охватившие всю Россию. Несмотря на это, организации гражданского общества не были укоренены, пришедшим к власти большевикам легко удалось их ликвидировать, и процесс был прерван на 70 лет. И сегодня мы наблюдаем создание Гражданского форума и Обществанной палаты государством;
- •России не сформировалось "третьего сословия", подобного европейскому, "строителями" гражданского общества могло стать дворянство, однако оно оставалось политически консервативным. В современной России наблюдается процесс маргинализации значительной части населения, который препятствует формированию среднего класса – опоры гражданского общества;
- •освоение и применение "чужой" теории европейских стран и лишь потом собственного опыта с дальнейшим его осмыслением в конкретных теоретических трудах;
- •в современной России особенность формирования гражданского общества состоит в том, что оно вышло из недр командно-административной системы, находится еще в зачаточном состоянии и доминирование старой системы над гражданским обществом еще сохраняется.

В настоящее время в России происходит становление гражданского общества. Прежде всего, это проявляется в провозглашении прав и свобод личности высшей социальной ценностью, определяющей смысл и содержание

¹ Екатерина Конопкина, Станислав Радкевич "Общественная палата: шаг к гражданскому обществу?"

[&]quot;Россія", № 894 от 4 ноября 2004

государственных органов. К числу предпосылок создания деятельности гражданского общества можно также отнести развитие рыночной экономики, многопартийной политической системы, реализацию в государственной жизни принципа разделения властей. В то же время в России только начинает формироваться гражданская культура населения. Общественному воздействию на препятствует российская бюрократия. В государство ходе длительного исторического развития она превратилась в мощное социальное образование, функционирующее не только как исключительно государственная, но и как общественная структура. Без изменения подобного положения вещей развитие гражданского общества будет невозможно.

И все же перспективы развития гражданского общества в России есть, об этом говорит и рост числа и объема деятельности структур гражданского общества формирующихся в России, и создание властью условия для их свободного самостоятельного развития, и формирование гражданственного сознания свободного человека, которое обеспечивает возрастание самопроявлений личности и повышение гражданской активности россиян.

А.С. КУЗНЕЦОВА

адъюнкт кафедры гражданскоправовых дисциплин ТЮИ МВД России Научный руководитель

А.С. ЕМЕЛЬЯНОВ

профессор кафедры гражданско-првавовых дисциплин ТЮИ МВД РФ доктор юридических наук

ЗНАЧЕНИЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ЕГО ОТРАЖЕНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Правовое положение субъектов научно-исследовательской деятельности является объектом длительного и широкого исследования в юридической литературе. Помимо предусмотренных в Федеральном законе «О науке и

политике» субъектов² государственной научно-технической научноисследовательская деятельность осуществляется, прежде всего, образовательными учреждениями. В связи с тем, что большая доля научных исследований приходится на государственные образовательные учреждения, будет предметом рассмотрения являться научно-исследовательская деятельность государственных учреждений.

Образовательные учреждения, вступая в отношения, связанные с осуществлением научно-исследовательской деятельности, должны соблюдать следующие условия:

возникновение юридического лица в силу договора или иного обстоятельства по осуществлению научно-исследовательской деятельности или достижению заданного результата;

наличие в штате юридического лица специалистов (физических лиц – автора, непосредственного исполнителя), необходимых для осуществления научно-исследовательской деятельности и достижения заданного результата;

выполнение данными специалистами по заданию юридического лица определенного служебного задания;

получение коллективного служебного результата и распределение прав.

В осуществлении научно-исследовательской деятельности образовательными учреждениями в качестве субъектов выступают:

публично-правовые образования в лице уполномоченных лиц или частное лицо (юридическое, физическое) — заказчик в соответствующих договорах, на основании которых создаются и (или) используются результаты интеллектуальной деятельности;

образовательное учреждение – исполнитель определенного научного исследования, сторона в договорах (работодатель и др.) с авторами и иными правообладателями;

¹ Собрание законодательства РФ. 26.08.1996. № 35. Ст. 4137

² Законодатель определяет следующие субъекты научно-исследовательской деятельности: научный работник, специалист научной организации, работник сферы научного обслуживания, общественные объединения научных работников, научная организация, государственные академии наук.

непосредственный исполнитель – автор конкретного научного результата и иной правообладатель (работник, образовательного учреждения, студент, слушатель, возможно, также и третье лицо).

Образовательные учреждения, осуществляя научно-исследовательскую деятельность, вступают в следующие отношения:

по поводу возникновения научного продукта (научного результата);

по поводу использования научного продукта и передачи прав на данный продукт.

В качестве объектов научно-исследовательской деятельности можно выделить действия и результаты.

Действия сотрудников образовательных учреждений, осуществляющих научную деятельность, иначе исполнители, в качестве объекта выступают как процесс, направленный на создание научного продукта. Процесс создания научного результата образовательными учреждениями должен соответствовать следующим условиям: наличие служебной связи между юридическим лицом и физическим лицом (автором) на основании договора или задания; наличие прав и обязанностей сторон, порождаемых условиями договора или обусловленных выполняемым заданием; обладание физическим лицом специальными знаниями в области проводимого научного исследования; наличие материальной базы (оборудование, лаборатории, учебно-промышленные комплексы и др.), финансирования.

В связи с тем, что образовательное учреждение (исполнитель) может проводить научное исследование, как по собственной инициативе, так и на договорной основе, действия подразделяются на: инициативные, осуществляемые в силу договора.

В тоже время образовательное учреждение может проводить научные исследования на основании заказа учредителя.

Что касается исполнителя как физического лица, то в этом случае основаниями для осуществления служат: собственная инициатива, заключенный договор, трудовой договор.

Действия, направленные на выполнение научного исследования, регламентируются положениями об интеллектуальной собственности и договорных отношений.

В научно-исследовательской случае инициативной деятельности исполнитель, не вступая в договорные отношения, осуществляет исследование, получает новый научный продукт. Права на данный научный продукт принадлежат только ему. Возникают абсолютные правоотношения, когда одному субъекту (исполнителю, автору) корреспондируется неопределенный круг контрагентов, которые не вправе нарушать его права на полученный результат. Поэтому научный ЭТИ права абсолютны co стороны а обязанности, управомоченных лиц, коррелирующие им, являются общерегулятивными и принадлежащими каждому правосубъектному лицу. Вместе с тем абсолютному праву коррелируют и обязанности самого управомоченного субъекта, вытекающие из запретов, устанавливающих пределы осуществления данного права.2

Действия, осуществляемые в силу договора, являются последствием договорных отношений (договоры на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, договор авторского заказа, трудовой договор и др.). Исполнитель или автор, вступая в договорные отношения, связанные с проведением научного исследования, обязуются провести обусловленное техническим заданием (заказом, договором) заказчика научное исследование. Распределение прав на результаты исследования осуществляется, исходя из пределов и условий, предусмотренных договором. Заказчик обладает правом использовать переданные ему исполнителем результаты исследования, а исполнитель может использовать полученные им результаты для собственных нужд. Возникают относительные правоотношения,

¹ Например, в качестве обязанных лиц в авторском правоотношении выступают все окружающие автора произведения лица. Так, любое лицо, незаконно использующее произведение автора, нарушает принадлежащее ему право на данное произведение. // Гражданское право. Учебник. Часть І. Издание третье, переработанное и дополненное. / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М.: ПРОСПЕКТ, 1998. С. 87

² Гражданское право. В 4т. Т.1: Общая часть: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и по специальности 021100 «Юриспруденция» /Под ред. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 131

при которых одному обязанному субъекту (исполнителю, автору) противопоставляется другой субъект (заказчик), строго определенное лицо (лица). Исполнитель обязан провести исследование, а заказчик вправе требовать его выполнение. Нарушение относительного правоотношения происходит со стороны строго определенного круга лиц.

Другим объектом научно-исследовательской деятельности является результат. Результат – это то, что необходимо достичь, в частности, научный продукт. Перечень результатов научно-исследовательской (интеллектуальной) деятельности определен в ст. 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ).

Согласно классификации, предложенной профессором В.А. Дозорцевым, результаты научно-исследовательской деятельности условно можно разделить на две группы:

- 1. объекты, для которых приоритетное значение имеет форма результата;
- 2. объекты, для которых приоритетное значение имеет существо результата.

Данная классификация имеет большое значение, так как определяет способы обособления объекта и порядок закрепления прав на него. Такая зависимость становится особенно очевидной в связи с возможностью независимого, помимо первоначального автора, повторного создания объекта другим лицом. Повторное создание объекта, для которого существенное значение имеет форма, другим лицом, кроме первоначального автора, практически невозможно. Это относится как к индивидуальным результатам творческой деятельности, так и к коллективному результату интеллектуальной деятельности. Не могут быть повторно созданы те же стихи, звукозаписи, радиопередачи. Следовательно, никаких специальных действий ПО

¹ Российская газета. 22 декабря 2006 г. № 289

² Результатами интеллектуальной деятельности признаются: произведения науки, литературы и искусства; программы для ЭВМ; базы данных; исполнения; фонограммы; сообщение в эфир или по кабелю радио- или телепередач; изобретения; полезные модели; промышленные образцы; селекционные достижения; топологии интегральных микросхем; секреты производства (ноу-хау); фирменные наименования; товарные знаки и знаки обслуживания; наименования место происхождения товара; коммерческие обозначения.

обособлению таких объектов не требуется. Их обособляет сама форма. Не нужны специальные акты закрепления прав. В качестве основания их возникновения выступает сам факт создания произведения. Эту систему можно назвать «созидательной».

Однако существует и «регистрационная» система, которая заключается в следующем. Объект, для которого существенное значение имеет существо результата, может быть создан повторно другим лицом, независимо от первого создателя. Для установления правовой охраны требуются специальные мероприятия по обособлению объекта. Закрепление прав на объект возможно только в результате специальных мероприятий, акта государственной регистрации. 1

Предмет правового регулирования в этой области научных исследований различными отраслями права: гражданским, регулируется трудовым, финансовым. Например, нормы трудового права регулирует отношения, сфере труда, выполнения научно-исследовательской возникающие Юридическое лицо² определяет перед физическим лицом деятельности. (работником, специалистом, автором, исполнителем) задание, необходимое для выполнения, достижения результата. Поскольку работник достигает результат в рамках трудового договора (коллективного трудового договора), служебного задания, за счет средств и оборудования юридического лица (государственных ассигнований³), то в этом случае полученный научный продукт будет считаться коллективным или служебным. Для признания результата служебным необходимо наличие трудовой связи между организацией, где он создается и автором результата, а также выполнение задания в рамках служебных обязанностей. Исключение может быть установлено лишь в том случае, когда работнику не дается задание, а он занимается «свободным поиском» и за это, независимо от результата получает заработную плату; именно так его

 $^{^1}$ Дозорцев В.А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации. Сборник статей / Исслед. Центр частного права. – М.: Статут, 2005. С. 42-43

² В данном случае работодатель.

³ Однако результат одновременно может быть и служебным, и казенным. Казенным признается результат, если источником средств, затраченных на него, являются государственные ассигнования.

служебные функции, его служебное «задание» определено трудовым договором. Тогда все, что он создал в рамках таких «обязанностей», может быть признано служебным. Во всех остальных случаях необходимо конкретное задание, поручение, имеющее всегда индивидуальный характер и надлежащим образом оформленное.

1 Исходя из содержания выполняемого задания, определяются условия использования и распределения прав на полученный научный результат.

лице Государство, В соответствующих уполномоченных органов исполнительной власти, выделяя средства на проведение научного исследования из федерального бюджета, выступая в роли заказчика, на основании действующего законодательства вменяет в соответствующих договорах образовательным учреждениям-исполнителям ряд соответствующих обязательств. В части обращения с результатами научно-исследовательской деятельности к ним относятся: обеспечение закрепления прав на объекты научно-исследовательской деятельности, созданные за счет средств бюджета; регулирование условий владения, пользования и распоряжения научными результатами (продукцией) в соответствии с действующим законодательством.

Необходимо обратить внимание на возможности реализации прав на результаты научно-исследовательской деятельности государственных образовательных учреждений. Существуют следующие основные способы введения результатов научной деятельности в хозяйственный (гражданский) оборот.

Первый способ заключается в организации собственного производства с последующим ее выводом на рынок. Образовательные учреждения вправе осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доходы деятельность. Согласно ст. 298 ГК $P\Phi^2$ доходы от такой деятельности и приобретенное за счет этих доходов имущество поступает в самостоятельное распоряжение учреждения и учитывается на отдельном балансе. При этом

¹ Дозорцев В.А. Интеллектуальные права: Понятие. Система. Задачи кодификации. Сборник статей / Исслед. Центр частного права. – М.: Статут. 2005. С. 95

² Российская газета. 8 декабря 1994 г. № 238-239

следует отметить, что объем материальных поступлений в образовательные учреждения для осуществления научно-исследовательской деятельности весьма ограничен. Согласно ст. 70 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее БК РФ) бюджетные учреждения могут расходовать бюджетные средства исключительно в тех целях, которые предусмотрены законом. Не допускается использование бюджетных средств в иных целях – для инвестирования даже производства. собственного наукоемкого Направления расходования бюджетных средств, относящиеся к реализации исключительных прав, не предусматривают привлечение средств со стороны для инвестирования в наукоемкое производство государственными образовательными учреждениями (некоммерческими организациями). Что касается коммерческих организаций, то это является обычной практикой.

Суть второго способа заключается в том, что необходимо использовать малый наукоемкий бизнес, широко практикуемый зарубежных образовательных учреждениях. Именно малый наукоемкий бизнес в силу его оперативности и гибкости является основным инструментом реализации высоко рисковых инновационных проектов на базе результатов исследований и разработок, получаемых в творческих коллективах ведущих университетов в Европе и в особенности в США. При этом для российских образовательных учреждений этот способ ограничен в применении, так как полученные от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, не могут направляться федеральными государственными учреждениями на создание других организаций и покупку ценных бумаг. В свою очередь, это не означает, что образовательным учреждениям запрещено заниматься выгодной «продажей» коммерциализируемой научной продукцией.

¹ Собрание законодательства РФ. 3 августа 1998 г. № 31. Ст. 3823

² В БК РФ строго зафиксированы направления расходования бюджетных средств, а также указано, что не допускается расходование бюджетных средств бюджетными учреждениями на иные цели.

³ Так называемые start-up компании.

⁴ Челышев М.Ю., Воробьев Ю.Н. Правовой режим интеллектуальной собственности в государственном вузе // Интеллектуальная собственность. Актуальные проблемы теории и практики: сб. научных трудов. Т.1 / Под ред. В.Н. Лопатина. – М.: «Издательство Юрайт». 2008. С. 78-79

Одним из выходов из сложившейся ситуации является привлечение негосударственных инвестиций. Заинтересованность инвесторов заключается в том, что им предоставляются права на результаты научно-исследовательской деятельности. Обладание данным правом должно быть ясным, неформальным и точным стимулом для инвестора, а также образовательных учреждений с целью создания и передачи на интеллектуальный рынок коммерциализируемой научной продукции и получения дохода от ее реализации.

Итак, осуществляя научно-исследовательскую деятельность, образовательные учреждения не являются единственным собственником научного результата. При государственном финансировании участником правоотношений становится и государство в лице уполномоченных физических или юридических лиц. Распределение прав на результат интеллектуальной деятельности и возможность использования научного продукта происходит по схеме: автор – образовательное учреждение – государство.

O.A. HATAPOBA

адъюнкт кафедры гражданско-правовых дисциплин ТЮИ МВД России

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ПЛАТНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ КАК НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Реформирование России требует глубокого реформирования образования. Новые потребности общества невозможно удовлетворить без существенной перестройки структуры профессионального образования, обновления общеобразовательной школы, подготовки современного педагогического корпуса страны, обеспечения ему существенно более высокого социального и материального статуса.

Во главе реформирования системы образования в настоящее время, находится приоритетный национальный проект «Образование», который

представляет собой современную и эффективную форму решения в масштабах страны многих острых проблем развития образовательной отрасли.

Основы современного этапа реформирования образования и развития приоритетного национального проекта «Образование» заложены в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г., одобренной Распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р. 1, а также принятой в развитие данной Концепции, Федеральной целевой программы 2006-2010 годы². Именно образования эта развития на Концепция модернизации системы образования содержит В качестве основного направления переход к введению платного образования и развития системы обеспечения качества образовательных услуг. В концепции модернизации российского образования на период до 2010г. содержаться положения о реформировании образования на двух уровнях: международно-правовом и внутригосударственном (национальном). Последний В соответствии конституционными основами государственного устройства Российской Федерации включает в себя три подуровня - федеральный, региональный (субъекта Российской Федерации) и муниципальный³.

В настоящее время в Тюменской области в развитие «Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 год» была принята Постановлением Тюменской областной Думы от 18 сентября 2008 г. N 955 «Об информации Правительства Тюменской области о реализации областной целевой программы «Основные направления развития образования и науки Тюменской области на 2006 - 2010 годы» областная целевая программа⁴, главной целью которой является формирование и развитие образовательного потенциала области, данный документ **УТОЧНЯЮЩИМ** является деятельности области конкретизирующим направления развития В образовательных услуг.

 $^{^{1}}$ СЗ РФ. – 2008.- № 35. – Ст. 4069.

² СЗ РФ. – 2006. - № 2. – Ст. 186.

³ Козырин А.Н. Международное сотрудничество в сфере образования: к разработке концепции интегрирующего федерального закона об образовании. // Образовательное право. 2008. № 3. С. 4-5. ⁴ Тюменские известия.- 2005.- 30 сентября.

Среди существующих проблем в сфере образовательных услуг, департамент образования и науки Тюменской области, в областной целевой программе выделяет такие как: низкое качество образовательных услуг; неравные возможности образовательных учреждений муниципальных образований по оказанию качественной образовательной услуги; низкая мотивация работающих в повышении качества образования и расширения спектра образовательных услуг, оказываемых населению.

В качестве подходов к решению данных проблем были предложены следующие ПУТИ ИХ решения: повышение качества предоставления образовательной услуги через материальную заинтересованность педагогических работников в результатах своего труда; создание условий для развития конкурентной среды в сфере оказания образовательных услуг; расширение спектра образовательных услуг.

Что касается решения на практике данных проблем, то в Тюменской области, для повышения качества предоставления образовательной услуги через материальную заинтересованность педагогических работников результатах своего труда, главным приоритетом на сегодняшний день является кадровое обеспечение науки - вовлечение в исследовательские процессы молодых ученых. Осознание существующей проблемы на федеральном уровне целевой инициировало подготовку государственной программы воспроизводства в стране научно-педагогических кадров. Тюменская область в остается в стороне. Для качественной вопросе не образовательных учреждениях молодым ученым необходимо видеть ясные научного перспективы быть своего роста, заинтересованными, задействованными интересных востребованных направлениях, иметь на непосредственно участвовать В научных обменах возможность И исследованиях. Часто основой выбора научной карьеры являются не деньги, а творческий азарт, энтузиазм, сопричастность большому интересному делу, возможность самореализоваться, конкурировать. Действенными мерами здесь могут стать льготное кредитование молодежных научных коллективов, участие

в финансировании строительства вузовских общежитий для студентов и аспирантов, молодых ученых и многое другое. Существующая практика выделения средств на научные исследования молодежи, например гранты губернатора Тюменской области, должна быть расширена. Так, в 2008 году молодые ученые получили 12 грантов. Средний объем финансирования проекта составил 127,5 тыс. рублей. Ежегодно на областном уровне проводится подготовка квалифицированных специалистов ПО программам высшего профессионального образования, регионально-целевая подготовка специалистов с высшим образованием. Сегодня в Тюменской области в научноисследовательском комплексе вместе с учебными заведениями работают более 14 тыс. человек. Только докторов наук - 520 и 1924 кандидатов наук. Это одна из причин того, что область по многим показателям является лидером в Российской Федерации и обозначена как одна из самых интенсивно развивающихся 1.

Также в Тюменской области применяется практика материального и нематериального стимулирования студентов высших учебных заведений. Главой области учреждены именные стипендии, которыми поощряются студенты за особые успехи в сфере науки и высоких технологий. В Тюменской области в 2008 году более 90 студентов получили именные стипендий, размер которых в зависимости от номинаций варьировался от 800 рублей до 10 тыс. рублей в месяц². Регулярно проводятся региональные конкурсы студенческих научных работ, областная олимпиада «Интеллект».

В настоящее время перед высшими образовательными учреждениями возникает проблема, которая даст о себе знать уже к 2012 году, когда число выпускников общеобразовательных учреждении сократится почти в два раза. Именно поэтому необходимо заблаговременно позаботиться о подготовке квалифицированных кадров, создания условий для развития конкурентной

¹ Васильченко С.П. Реализация приоритетного национального проекта «Образование» в Тюменской области. // Вестник образования. 2009. № 2. С.5-8.

² Филиппов В.М. Рынок труда и рынок образовательных услуг в субъектах Российской Федерации. М., 2008. С 342.

среды в сфере оказания образовательных услуги их качестве и расширении спектра.

Качество образования в самом общем плане можно определить как или систему показателей) образовательной показатель (совокупность деятельности или образовательных услуг, характеризующий с различных позиций (критериев) способность и действенность удовлетворения обладателей образовательных нужд (лиц, организаций, государства, общества) в получении образования, соответствующего ЭТИМ нуждам уровня, направленности (специальности, специализации) и существующим образовательным стандартам и образовательным программам¹.

Рособрнадзор в письме от 16.05.2005 года № 01-203/08-01 к основным принципам общероссийской системы оценки качества образования федеральном и региональном уровнях относит: ориентация на требование внешних пользователей; учет потребностей системы образования; минимизация системы показателей с учетом потребностей различных уровней управления системой образования; инструментальность и технологичность используемых показателей; оптимальность использования источников первичных данных для эффективности определения показателей качества И образования; иерархичность системы показателей; сопоставимость системы показателей с международными аналогами; соблюдение морально-этических норм в отборе показателей.

Вопрос конкуренции образовательных учреждений Тюменской области в сфере оказания наиболее качественных образовательных услуг, в настоящее время является открытым. Для соответствия деятельности образовательного учреждения основным принципам общероссийской системы оценки качества образования в областной целевой программе «Основные направления развития образования и науки Тюменской области на 2008-2010 годы» был предложен ряд мероприяти: создание системы эффективного управления отраслью образования; разработка и внедрение механизма нормативного финансирования

¹ Китова Г.А. Образовательная среда // Аккредитация в образовании. 2008. № 26.

образовательных организаций всех уровней образования отрасли (в рамках «Образование»); приоритетного национального проекта размещение государственного И муниципального заказов на предоставление образовательных услуг; переход на отраслевую систему оплаты труда (в рамках приоритетного национального проекта «Образование»); создание условий для формирования конкурентной среды по предоставлению образовательных услуг всех уровней образования отрасли; расширение спектра дополнительных социальных и образовательных услуг; разработка механизмов платных привлечения инвестиций в отрасль образования; разработка рекомендаций по эффективности использования финансовых и материальных повышению образовательных организаций; ресурсов создание государственнообщественных органов управления образовательными организациями.

Говоря конкуренции образовательных учреждении, необходимо определить по каким критериям выпускники общеобразовательных учреждений выбирают то или иное учебное заведение, профессию. По заказу департамента информационной политики Тюменской области в 2008 году было проведено «Общероссийские социологическое исследование проблемы национального проекта в области образования». Выборочная совокупность опрошенных составила 1361 человек. Среди множества вопросов касающихся образовательной политики в регионе, был обозначен и вопрос касающийся определения критериев, которыми руководствуется выпускник общеобразовательной школы при выборе профессионального образования, в том числе и учебного заведения. В качестве основных критериев, касающихся образовательных услуг были выделены следующие: качественных образовательных услуг; приемлемые цены на образовательные услуги (большинство опрошенных согласны платить за семестр не более 50 тыс. руб.); большой спектр образовательных услуг.

Таким образом, учебным заведениям профессионального образования необходимо ориентироваться в том числе и на ценовой фактор. В условиях низкой платежеспособности населения данный фактор приобретает особую

актуальность, и образовательные учреждения, осуществляющие платные образовательные услуги, должны гибко и адекватно реагировать на действия конкурентов.

Если учебное заведение стремится к увеличению цены на свои образовательные преследуя увеличение текущей услуги, прибыли, привлекается профессорско-преподавательский состав высшей квалификации (доценты, профессора), приобретаются дополнительные материальные средства, создаются дополнительные привлекательные образовательные услуги. Ориентир на установление высоких цен разрешается повышением качества образовательных услуг: специализированное обучение, введение престижных специальностей и специализаций, разработка учебных программ, соответствующих международным стандартам; приобретение и использование современного оборудования. Эта стратегия ориентирована более обеспеченный класс потребителей, способных оплатить высокостоящие образовательные услуги. Если же целью образовательного учреждения является максимальное привлечение обучающихся, TO издержки должны быть минимальными. Прибыль в этом случае обеспечивается за счет объема.

Закон Тюменской области от 28.12.2004 года N 328 «Об основах функционирования образовательной системы в Тюменской области» является регулировании отношений основополагающим В сфере при оказания образовательных услуг на региональном уровне. Так, в п. 2 ст. 12 данного закона «Платные услуги в системе образования Тюменской области» говориться о тарифах на платные образовательные и иные услуги, оказываемые государственными образовательными учреждениями Тюменской области, в соответствии с законом, тарифы определяются указанными учреждениями самостоятельно в порядке, установленном Правительством Тюменской области в Постановлении от 9 марта 2005 г. № 34-пк «Об утверждении положения о порядке определения тарифов на платные дополнительные образовательные услуги, оказываемые государственными

Тюменской области 1 . Согласно образовательными учреждениями Постановлению, тарифы на услуги определяются государственными образовательными учреждениями самостоятельно исходя из стоимости услуги в расчете на одного обучающегося в месяц. Прейскурант тарифов утверждается руководителем подписывается бухгалтером учреждения, главным И специалистом экономической службы и размещается на информационном стенде образовательного учреждения, а тарифы на услуги определяются исходя из стоимости услуги в расчете на одного обучающегося в месяц.

Анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность в сфере платных образовательных услуг как направления реформирования системы образования в Тюменской области позволяет сделать следующие выводы: основной проблемой на которую должна быть направлена ориентация целевых программ - качество предоставляемой образовательной услуги; необходимо расширить спектр дополнительных образовательных услуг, тем самым вузы предоставят возможность студентам И слушателям получение «нестандартного» образования, повышение квалификации, получение знаний И навыков; необходимо дополнительных гармонизировать образовательный процесс с позиции создания организационно-педагогических условий, то есть создать для преподавательского состава соответствующее финансовое обеспечение; увеличить степень финансирования образовательного учреждения, так как устойчивое финансовое обеспечение учебного заведения повышает уровень образовательных услуг; необходимо непрерывно изучать рынок труда для введения востребованных на рынке новых специальностей и направлений, совершенствование образовательных программ, учебных планов; в случае насыщения рынка образовательных услуг необходимо использовать методы и способы по продлению жизненного цикла образовательных услуг (открытие филиалов). При существенном спаде сбыта необходимо переходить к началу производства других услуг.

¹ Текст постановления опубликован в газете «Тюменская область сегодня» от 30 апреля 2005 г., N 52(1427).

К.В. ЯКОВЧЕНКО

слушатель ТЮИ МВД России Научный руководитель:

Р.Н. ДАНЕЛЯН

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин ТЮИ МВД России, кандидат юридических наук

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ КАНДИДАТОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ

Анализируя практику проведения избирательных компаний в нашей стране в последнее время, можно отметить, что, несмотря на перманентное реформирование законодательства, по-прежнему остаются неурегулированными многие вопросы, возникающие на разных стадиях избирательного процесса. Не является исключением финансирование выборов. Впрочем, даже детальное законодательное регулирование порядка финансирования избирательной кампании, тем не менее, не способно устранить все нарушения и противоречия, так как для решения этих проблем недостаточно усилий одного лишь законодателя. Необходимо неукоснительное соблюдение законодательства всеми субъектами избирательного процесса, достичь которого на практике удается далеко не всегда.

К сожалению, большинство кандидатов в ходе выборов допускают те или иные финансовые нарушения, причина которых заключается не столько в несовершенстве действующего избирательного законодательства, сколько в низком уровне правовой культуры участников избирательного процесса в целом.

Актуальность темы так же обуславливается стремлением государства и общества в целом построить гражданское общество, что невозможно без гарантий реализации «власти народа» объективно и не опосредованно через лоббистские организации. Очевидна необходимость создания такой правовой базы, регламентирующей процесс финансирования избирательных компаний, которая смогла бы свести к минимуму эффект лоббистской деятельности и уровняла шансы кандидатов всех уровней и политической направленности.

Объектом исследования указанных отношений можно обозначить совокупность общественных отношений, возникающих по поводу и на основе процедуры финансирования избирательных компаний. Предметом - непосредственный процесс финансирования избирательных компаний.

Цель исследования выявление проблемных и спорно-противоправных моментов и ситуаций в рамках вышеуказанного процесса.

Задачей исследования акцентирование внимания на проблеме финансирования избирательных компаний в России.

Степень разработанности. В последнее время проблемам финансирования избирательных компаний в России в своих работах уделяли внимание такие ученые, как Вискулова В.В., Гранкин И.В., Мезенцев А.Ю., Карманов А.Б., Крылов Б.С., Пугачев В.П., Чучелина Н.Н., Иванченко А.В. и многие другие.

В ходе работы были использованы методы системного анализа, сравнительно-правовой, логический и статистический. В рамках указанных методов использовалась индукция, дедукция, анализ и синтез.

Научная новизна работы заключается в том, что ранее такого рода комплексное исследование по данной тематике не осуществлялось на достойном уровне.

Практическая значимость заключается в том, что результаты исследования будут не только акцентировать внимание на вышеобозначенной проблеме, но и в последующем послужат отправной точкой в подготовке рекомендаций по приведению действующего законодательства в соответствие с требованием действительности.

В июне 2002 г. был принят Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав)¹, заменивший Федеральный закон от 19 сентября 1997 г.

¹ Федеральный закон устанавливает общие условия финансирования выборов, которые дополняются положениями иных федеральных законов, законов субъектов Федерации, иных нормативно-правовых актов. Например, при выборах в федеральные органы государственной власти порядок открытия и ведения специальных избирательных счетов, а также учета средств специальных избирательных фондов и отчетности по этим средствам устанавливается Центральной избирательной комиссией по согласованию с Центральным банком РФ.

Понятие финансирования выборов принято разделять на прямое и косвенное финансирование избирательных компаний, помимо того в это понятие включают и другие виды материального обеспечения, поддающиеся финансовой оценке, не ограниченное рамками избирательной компании.

Под прямым финансирование выборов понимается совокупность финансовых действий, направленных на обеспечение выборов. Таковыми признаются перечисление, поступление, расходование, учет денежных средств, а иные действия как следствие влекущие за собой движение финансовых и иных ресурсов граждан, организаций и государства.

Под косвенным финансированием выборов понимается как материальная поддержка кандидатов, политических партий и объединений, так и представление бесплатного эфирного времени и иных услуг СМИ, а так же осуществление льготного налогообложения, содержание избирательных комиссий, информационных систем, направленных на обеспечение выборов 1.

Согласно действующему законодательству процесс финансирования кандидата или избирательного объединения (блока) ограничен временными рамками: кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией.

Причем избирательные объединения и блоки, выдвинувшие списки кандидатов, обязаны перед созданием избирательного фонда зарегистрировать уполномоченных представителей, в том числе по финансовым вопросам в этих же избирательных комиссиях (п. 3 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав). Что касается кандидатов, то это их право, но не обязанность. Процесс регистрации уполномоченного по финансовым вопросам избирательной компании представляет собой подачу кандидатом,

36

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 359 - 360.

представителем объединения или блока заявление о назначении представителем по финансовым вопросам избирательной компании определенное физическое лицо, либо несколько лиц, на что он (они) дают письменное согласие.

Заметным шагом на пути к совершенствованию избирательного процесса стало создание контрольно-ревизионных служб и обязанность рассмотрения вопросов отмены регистрации кандидата, избирательного объединения судом – более юридически квалифицированным органом.

Контрольно-ревизионные службы создаются в целях контроля соблюдения установленного законом порядка формирования избирательного фонда и расходования средств данного фонда, они наделенные более широкими полномочиями в области финансового контроля, чем избирательные комиссии. Согласно 2 ст. 60 Федерального закона об основных избирательных прав контрольно-ревизионные службы создаются Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законом, и при иных комиссиях - с привлечением руководителей и специалистов из государственных и иных органов и учреждений, включая Центральный банк Российской Федерации, Сберегательный банк Российской Федерации, главные управления (национальные банки) Центрального банка Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. Указанные органы и учреждения по запросу соответствующей избирательной комиссии не позднее чем через один месяц со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов обязаны откомандировать специалистов в распоряжение комиссий. При этом в распоряжение Центральной избирательной Российской Федерации, избирательной комиссии комиссии субъекта Российской Федерации специалисты откомандировываются на срок не менее пяти месяцев, а в распоряжение иной комиссии - на срок не менее двух месяцев.

В компетенцию контрольно-ревизионной службы входит:

- 1. Осуществление контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов
- 2. Проверка финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений или блоков
- 3. Для организации проверок достоверности представленных кандидатами в соответствии с пунктом 3 статьи 33 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав сведений об имуществе, о доходах и об их источниках.
- 4. Контроль за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений или блоков

Стоит отметить, что основной проблемой остается низкий культурноправой уровень населения. Но, тем не менее есть и ряд проблем также влияющих на процесс проведения выборов не лучшим образом, это и наличие пробелов в законодательстве, слабый административный ресурс контролирующих органов, порой и некомпетентность лиц осуществляющих надзорно-проверочную и даже судебную функцию в этой области. Решив комплекс этих проблем, мы, наконец, сможем утверждать, что выборы в нашей стране проводятся, открыто, честно, а создание правового общества должно начинаться именно с этого.

При проведении выборов одним из приоритетных принципов является принцип равноправия всех участников избирательного процесса. Для реализации данного принципа законодатель регламентировал законодательно вся совокупность избирательных процедур, в том числе и процедуру финансирования избирательных компаний, детально описанную выше. Задачей законодательного регулирования финансирования избирательных компаний является достижение равноправия, как равенства возможностей, кандидатов, избирательных объединений и блоков, а так же обеспечение открытости и

гласности, контроля законности источников формирования избирательных фондов, финансовых операций совершаемых со специальными избирательными счетами. Именно наличия признака демократичности, а в главной степени его составляющей равноправия кандидатов, при проведении выборов свидетельствует о степени демократизации общества в целом. Согласно такому демократизации общества определению степени некоторые западные демократические государства, В частности США, ОНЖОМ утрировано охарактеризовать как формальную демократию, с формированием высшего законодательного финансовыми органа ведущими корпорациями, финансирующими избирательные компании для последующего лоббирования своих интересов. В России институт альтернативных выборов сформировался недавно, но не менее имеет больше тем демократической формой проведения выборов, чем многие западные аналоги, хоть и далек от совершенства.

Принято выделять два вида финансирования избирательных компаний (в России они применяются в совокупности и регламентированы законом):

1. Публичное финансирование выражается в прямой и косвенной форме.

Под прямым публичным (бюджетным) финансированием понимается финансирование избирательных компаний из средств федерального бюджета, этот тип финансирования имеет своим началом финансирование политических партий, согласно ст. 33 Федерального закона от 11 июля 2001 г. N 95-ФЗ "О политических партиях". Таким образом, политические объединения, блоки по итогам выборов могут возместить часть средств, потраченных на проведение предвыборной компании.

Под косвенным публичным финансированием понимается комплекс услуг оказываемых государством на безвозмездной основе, как правило, это услуги информационного характера, направленных на осуществление предвыборной агитации. В их число входит, например, предоставление бесплатного эфирного

времени и печатной площади, помещений для встреч с избирателями, мест для размещения печатных агитационных материалов и так далее.

2. Частное финансирование выражается в возможности кандидатов аккумулировать денежные средства ДЛЯ самостоятельно последующего формирования из них избирательного фонда. Такой тип финансирования образом безусловно некоторым уменьшает затраты государства на финансирование избирательных компаний, но и представляет возможность развития лоббистской деятельности, что не соответствует демократическому обществу. Наличие финансовой поддержки у одного кандидата, избирательного объединения, блока ставит его в заранее более выгодное положение перед еще хуже в последующем обязывает осуществлять другими, a что законотворческую деятельность исходя не из объективной действительности государства, а исходя из интересов того субъекта, кому он «обязан» победой на выборах.

Поэтому представляется оптимальным переход на государственное финансирование предвыборной деятельности кандидатов, избирательного объединения, блока¹. В этом случае возможности кандидатов, избирательных объединений и блоков уравниваются².

Резюмируя сказанное онжом сделать закономерный вывод несоответствии нынешнего порядка проведения избирательной компании, а именно финансирования избирательной порядка компании, демократических выборов. Этот вопрос актуален будет до тех пор, пока в России не будет создано гражданское общество. Однако надеяться лишь на законодательное разрешение данной проблемы было бы неразумно, поэтому необходимо комплексное воздействие:

лоббистской 1. (контроля) Решение вопроса 0 легализации деятельности, а равно административного влияния на результаты выборов, либо ИХ полный запрет. Возможно легализация, именно как

² Вискулова В.В. Финансирование федеральных выборов в России: соотношение публично-правового и частного начал. Конституционно-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Благовещенск, 2004. С. 32 - 33.

¹ Пугачев В.П. Выборы: общая теория в российских иллюстрациях // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 1997. N 4. C. 28; Гранкин И.В. Парламент России. М.: Консалтбанкир, 1999. С. 80; Крылов Б.С. А есть ли прогресс в правах избирателей? // Российская Федерация. 1994. N 10. C. 50.

государственного контроля позволила бы в более жесткой форме регулировать указанные процессы, но при этом необходимо помнить, что лоббирование интересов даже в рамках обозначенных государством по своей правовой природе не отвечает принципам демократичного государства, правового общества.

- 2. Организация такой модели внесения пожертвований гражданами, когда все эти средства аккумулировались бы на специальном государственном счете и равномерно распределялись между кандидатами, что позволило бы уравнять в правах кандидатов, избирательные объединения и блоки. Но с другой стороны, граждане жертвуют денежные средства для нужд конкретного объекта. Поэтому внедрение такой практики может аннулировать возможности данного источника финансирования избирательных копаний, либо привести к очередному витку нарушений законодательства, когда граждане будут напрямую передавать денежные средства представителям определенного избирательного объединения или блока, TO есть породить финансирование из неучтенных в законе источников.
- 3. Осуществления контроля финансовой отчетности избирательных компаний (решением может стать внесение соответствующих поправок в части 7, 8, 9 ст. 59 ФЗ № 67).

Указанные замечания к предложенным вариантам реформирования законодательства как отмечается должны быть аппробированны локально на практике и более детально изучены.

А.Н.НИКУЛИН

аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ Научный руководитель:

Г.В. МАЛЬЦЕВ

Заведующий кафедрой Государственного строительства и права РАГС при Президенте РФ, доктор юридических наук

ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Законодательная власть является представительным органом и по своей природе должна работать открыто и в постоянном контакте со своими избирателями. Таким образом, парламент может играть существенную роль в повышении правовой культуры общества. Поскольку граждане избирают самым, делегируя ему право парламент, тем принимать законы, законодательная власть, ПО справедливости, должна иметь право контролировать исполнение этих законов, иначе считать такую полноценной будет невозможно. Такие меры как парламентские расследования комитетов и комиссий, депутатские запросы, «правительственный час» определенный общественного климат мнения, создают заставляя исполнительную власть корректировать и проводить более взвешенную политику. Но любые усилия по созданию эффективного парламентского контроля будут малоэффективными, пока сама организация власти в нашей стране не станет в полной мере отвечать принципу разделения властей. Теория разделения властей предусматривает систему сдержек и противовесов, что в очередной раз доказывает необходимость усиления контрольной роли парламента. Парламентский контроль за деятельностью правительства, в ряде стран Западной Европы выступает инструментом правовой ответственности должностных лиц органов исполнительной власти перед государством и обществом.

Оптимизировать баланс возможно, только наделив законодательную власть определенными полномочиями и повысив ответственность исполнительной за проводимую ею деятельность. Активизировать работу институтов парламентского контроля можно путем создания нормативноправовой базы регулирования контрольных полномочий представительных органов как на федеральном, так и региональном уровнях с юридическим механизмом их реализации.

Проблемы осуществления контрольных полномочий российским парламентом стали ключевыми на многих научно-практических конференциях в последние годы, где подчеркивалось, что в современных условиях происходит расширение контрольных полномочий Федерального Собрания РФ. О необходимости такого расширения неоднократно заявлял Президент Российской Федерации. В первую очередь нужно разграничить контрольные полномочия законодательных и исполнительных органов государственной власти.

Для этого в специальном законе нужно четко прописать в деталях порядок осуществления этих полномочий с закреплением взаимных прав и обязанностей в этом процессе обеих сторон.

Если проследить исторический путь организации подобного контроля на государственном уровне в России, то в начале XX века его осуществлял Государственный контроль - это государственное учреждение, являвшееся высшей ревизионной инстанцией. Оно представляло собой единую многофункциональную централизованную государственную систему, различные формы использовавшую контрольной деятельности: документальный и упреждающий контроль, проверка исполнения принятых решений, ревизия финансовой государственных деятельности, инспектирование, надзор. Попытка вывести его из состава Совета министров и сделать подотчетным Думе вызвала резкий отпор со стороны высших чинов того времени. Дума получила только право обращения с запросами в Совет министров, министерства и главные управления.

В Советских конституциях такая форма контроля как отчетность была органов, обязательной только ДЛЯ государственных организаций, предприятий перед депутатским корпусом, но и специальным средством контроля трудящихся за работой непосредственно Советов. После распада **CCCP** трансформация политической системы В нашем государстве естественным образом повлекла за собой изменение правового положения представительного органа власти. Новый законодательный орган Российской Федерации - Федеральное Собрание – уже существенно отличается не только по названию, но и по структуре, способу формирования, порядку работы, характеру функций от своих предшественников - Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета РСФСР. С принятием Конституции 1993 года российский парламент потерял целый ряд полномочий, позволяющих контролировать органы исполнительной власти, таким образом, из сферы ведения были исключены распорядительные функции, претерпели изменения контрольные функции законодательного органа.

Если сравнить контрольную деятельность за исполнительной властью институтов парламентского контроля с институтами гражданского общества, то все они похожи тем, что не наделены самостоятельными императивными полномочиями, которые позволили бы применять санкции юридической ответственности по итогам своей контрольной деятельности.

Современный механизм парламентского контроля за деятельностью исполнительной власти должен включать в себя следующие элементы. Вопервых, он должен осуществляться на основе конституционных и иных правовых норм; во-вторых, осуществлять полномочия конкретным кругом субъектов; в-третьих, осуществлять полномочия в надлежащем процессуальном порядке; в-четвертых, делать это в отношении установленных объектов; впятых, в связи с конкретными обстоятельствами. Практически это должно выразиться в создании специальных комитетов по контролю в структуре палат

¹ Караев Р.Ш. Конституционно-правовые формы парламентского контроля-Ростов-на-Дону,2005. -22 с

Федерального Собрания и законодательных (представительных) органов субъектов РФ.

А в предметную сферу их контрольной деятельности должны быть включены финансово-бюджетные и правозащитные отношения, прежде всего, в связи с деятельностью органов исполнительной власти.

На данный момент одним из институтов парламентского контроля является Счетная палата. На взгляд автора, ей необходимо усилить полномочия в сфере бюджетного законодательства. Во-первых, уточнить и дополнить ее полномочия относительно принимаемых ею мер в случае выявления нарушений законодательства; во-вторых, законодательно ввести ее право непосредственно обращаться в суд по поводу возмещения государству материального ущерба; втретьих, необходимо наделить полномочиями, во взаимоотношениях с законодательной властью проводить финансовую экспертизу не только проектов федеральных законов, но и широкого круга проектов документов, интересы государственного бюджета, затрагивающих которые исполнительные органы государственной власти. Повышение эффективности осуществления финансового контроля Счетной палатой требуют более действенных форм воздействия на нарушителей бюджетного законодательства.

Еще одним институтом парламентского контроля является институт омбудсмена. Уполномоченный по правам человека во взаимодействии с Государственной Думой: направляет отчеты о деятельности, специальные доклады, вправе инициировать парламентское расследование и парламентские слушания. В Федеральном конституционном законе «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» о каком-либо контроле как таковом не говорится, однако существуют причины для отнесения Уполномоченного к постоянно действующим органам парламентского контроля. Во-первых, он назначается на должность Государственной Думой, таким образом, его можно отнести к институту парламентского контроля; во-вторых, Уполномоченный по правам человека назначается на 5 лет, а в случае его досрочного освобождения от должности новый Уполномоченный должен быть назначен в течение 2

месяцев, истечение срока полномочий Государственной Думы или ее роспуск не влекут прекращения его полномочий, его деятельность не прекращается, не приостанавливается, а компетенция не ограничивается даже в условиях режимов чрезвычайного и военного положения, что позволяет охарактеризовать его как постоянно действующий орган; в-третьих, Уполномоченный рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, ранее обжалованные заявителем в судебном или порядке, 1 административном но жалобе принятые ПО решения удовлетворили его, что указывает на его полномочия рассматривать, проверять и давать правовую оценку деятельности органов исполнительной власти. Это все можно отнести к контрольной деятельности Уполномоченного. Таким образом, можно сделать вывод о его независимости от должностных лиц и государственных Главная особенность других органов. статуса Уполномоченного по правам человека в том, что правозащитный парламентский контроль, осуществляемый ОНЖОМ назвать ИМ «контролем реагирования», поскольку направления его контрольной деятельности инициируются поступившими жалобами. Другая важная особенность состоит в том, что он является единственным лицом, который законодательно наделен правом извне инициировать парламентские слушания И создание парламентской комиссии по расследованию фактов нарушения прав и свобод граждан в Государственной Думе и участвовать в них. Также в отличие от Счетной палаты Уполномоченный по правам человека по итогам своих правозащитных мероприятий может обратиться в суд. Эти полномочия еще раз подчеркивают его статус как особого субъекта парламентского контроля за исполнительной властью. Контрольные полномочия парламента позволяют вскрыть противоправные (неконституционные) и неэффективные действия лиц, осуществляющих исполнительную власть и способствовать привлечению их к

¹ ФКЗ от 26.02.1997 «об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»

различным формам юридической ответственности, включая конституционноправовую.

В результате парламентского контроля за деятельностью правительства повышается качество принятых исполнительной властью решений, которые начинают лучше отражать основные интересы общества и государства в целом, и могут повлиять на эффективность государственной политики. Это еще раз подчеркивает, что закрепление за Федеральным Собранием контрольных полномочий становится все более нарастающей тенденцией в законодательстве последнего времени.

Центральное место в парламентском контроле за исполнительной властью занимает вопрос о роли парламента в образовании правительства, в назначении и освобождении от должности Председателя и членов правительства в случае признания их деятельности неудовлетворительной. Автор полагает, что со временем тенденция усиления контрольной функции за деятельностью органов исполнительной власти передаст Государственной Думе полномочия по образованию нового состава правительства, который будет определяться партией парламентского большинства. И как следствие Дума будет нести свою долю ответственности за проводимые правительством реформы.

Стоит понимать, что целью парламентского контроля является именно контроль, а не надзор, заключающийся в проверке не только законности действий органов, организаций, должностных лиц, но и целесообразности их действий по исполнению законодательства. На данном этапе практика осуществления российской модели парламентского контроля предусматривает его осуществление посредством предоставления отчетов и выступлений министров с докладами. При этом парламент «контролирует» министерства, а последние, в свою очередь, контролируют своих государственных служащих, затем отчитываются перед парламентом. Существенным недостатком этой формы является то, что решения Государственной Думы по итогам таких выступлений носят рекомендательный характер и как следствие ни к чему не обязывают членов Правительства. В законодательстве установлена лишь

уголовная ответственность в уголовном кодексе за непредоставление информации Федеральному собранию¹.

российском законодательстве существует еще одна форма парламентского контроля – это отрешение Президента от должности. В основном мировая практика знает два способа решения вопроса об отрешении главы государства от должности. Во-первых, возбуждение обвинения в отношении президента парламентом и разрешение дела по существу особым конституционным судом (ФРГ, Италия); во-вторых, возбуждение обвинения нижней палатой парламента и принятие решения верхней палатой (Россия, США). Стоит признать, что Президент надежно защищен от такого рода парламентского контроля. Участие в процедуре отрешения от должности не парламента, но палат и органов судебной Конституционного Суда и Верховного Суда, придают рассматриваемой процедуре особую значимость. Сложность и своеобразие проанализированных процессуально-правовых форм парламентского контроля Федеральному Собранию превратить их в эффективный механизм воздействия несовершенства российского Президента силу законодательства. Недостаточная правовая урегулированность отношений может создать конфликтные ситуации между Главой государства и Парламентом. При этом существенным фактором дестабилизирующих эффективную контрольную является отсутствие четко проработанных и законодательно деятельность детальных процедур, а также конкретной роли, прав закрепленных обязанностей каждого в процессе контрольной деятельности, не нашедших прямого отражения в нормах Конституции Российской Федерации.

Возникает необходимость выделения двух направлений совершенствования контрольной функции представительного органа. Первое из них - совершенствование правовых норм, закрепляющих функцию парламентского контроля и полномочия по ее осуществлению, и второе - более детальное регулирование процедуры реализации контрольной функции.

_

¹ ст. 287 Уголовный кодекс Российской Федерации

Следовательно, необходимо более интенсивное развитие материальных и процессуальных норм права, которое может вылиться в создание специального федерального закона о парламентском контроле.

В деле развития правосознания и повышения правовой культуры в обществе парламентские слушания являются самой работающей из всех перечисленных форм парламентского контроля. Во-первых, парламентские слушания предполагают общественную значимость затрагиваемых вопросов. Как следствие, подразумевает масштабность охвата вопросов, подлежащих обсуждению. Во-вторых, на современном этапе такой механизм принятия решений стал более открытым благодаря средствам массовой информации, что позволяет каждому непосредственно гражданину наблюдать за всеми процессами происходящими в парламенте.

Е.В. НЕЛЮБИНА

аспирантка кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, Научный руководитель:

н.м. добрынин

профессор кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, доктор юридических наук

РОЛЬ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

«Повышение правосознания - процесс перманентный, у него нет границ. Право - элемент нашей жизни, а жизнь - это постоянное развитие» В.Д. Зорькин

Правосознание является одной из форм человеческой жизни и им обладает каждый человек независимо от того, знает он об этом или нет. На формирование и развитие правосознания оказывают воздействие социально - экономические, политические, культурные факторы, оно взаимосвязано и взаимодействует с политическим сознанием, моралью, религией.

Правосознание - это тот стержень, от прочности которого зависит жизненная позиция личности.

В настоящее время отсутствует единое мнение относительно феномена правосознания. Различное понимание правосознания обусловлено спецификой сфер его применения.

И.А. Ильин называет непременной составляющей правосознания «силу духа», и так формулирует проявление его: «я есть личность с духовным достоинством и правами, я знаю, что мне можно, должно и чего нельзя; и такую же свободную и ответственную личность я чту в каждом другом человеке. Человек, имеющий здоровое правосознание - есть свободный субъект прав; он имеет волю к лояльности (законопослушанию), он умеет блюсти и свои, и чужие полномочия, обязанности и запретности; он есть живая опора правопорядка, самоуправления, армии и государства. Человек, лишенный правосознания, подобен зверю и ведет себя, как волк. Человек, способный только к повиновению из страха, превращается в волка, как только отпадает страх. Человек без чувства ответственности и чести - не способен ни к личному, ни к общественному самоуправлению, а потому не способен и к демократии» 1.

Н.Л. Гранат рассматривает правосознание как одну из форм или область человеческого сознания, явление идеальное, непосредственно не наблюдаемое².

По мнению Е.А. Лукашевой правосознание это форма общественного сознания, выступающего как система взглядов, оценок, представлений, настроений, чувств общества, определяемого материальными условиями жизни общества, направленного на установление в нем правового режима, отвечающего его интересам и целям. Для него характерно осознание необходимости установления определенного порядка в обществе путем соответствующего регулирования общественных отношений³.

А.А. Тамберг под правосознанием понимает, совокупность идей, чувств, убеждений индивидов, или частей общества относительно права и его роли.

¹ Ильин И. О грядущей России: Избр. ст. / И .Ильин; Под ред. Н. П. Полторацкого. - М. Воениздат, 1993. - С. 31.

² См.: Теория государства и права в 2 частях. Т.2 Теория права. - М.: Издательство «Зерцало», 2000. - С. 378.

³ См.: Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М.: Изд. «Юридическая литература». 1973. - С. 65.

Оно предполагает осмысление и ощущение необходимости именно правового регулирования, а не какого-либо иного; оценку права и действующего законодательства; осознания верховенства закона; деятельность, направленную на реализацию своих прав и восприятие результатов этой деятельности; соотнесение правовых ценностей с иными (проблема отождествления справедливости и права, например)¹.

В настоящее время реформирование российского общества, государства, права законодательства породило такой вид правосознания, как конституционное. Конституционное правосознание рассматривается как проявление общественного и специфическое правового сознания; как социальный фактор, позволяющий выявить отношение к конституционным нормам - признание объективной необходимости существования Конституции Российской Федерации и ее приоритета в правовой системе государства. Оно необходимой формой жизнедеятельности человека, является служит внутренним регулятором юридически значимого поведения и источником правовой активности В конституционно-правовой сфере, претворения юридических норм в фактической деятельности граждан и должностных лиц².

И.А. Кравец рассматривает конституционное правосознание как «особый вид правового сознания, в котором отражаются представления и чувства отдельной личности, социальной группы, общества в целом о конституции, ее роли в правовом регулировании, правах человека, способе справедливого и демократического правления»³.

В.В. Никитяева полагает, что конституционное правосознание это «совокупность идеологических и психологических структурных элементов, включающих взгляды, оценки, установки, представления, отношения личности к целям и принципам конкретного государства и общества, реального состояния основных прав и свобод человека, действующей правовой системы, в

¹ Тамберг А.А. Правосознание в трансформируемой России: сущность, эволюция, преемственность./ А.А. Тамберг. Автореф. дис. . . . канд. юрид. наук. - Краснодар, 2008. - С. 14.

² Никитяева В.В. Конституционное правосознание: вопросы тории и практики. / В.В. Никтяева. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2002. – С. 14.

³ Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики)/ И.А. Кравец. М.: Новосибирск, 2002. - C.328.

том числе органов государственной власти, форм и методов их деятельности» 1. Так же автор исследует конституционное правосознание как необходимый элемент в механизме реализации прав и свобод личности в Российской Федерации: «Конституционное правосознание является самостоятельным элементом механизма эффективной реализации прав личности, основанного на познании и осознании необходимости прямого действия норм Конституции Российской Федерации в формировании правового пространства России и активного участия граждан в правоприменительном процессе» 2.

Содержание конституционного правосознания реализуется ДВVX аспектах: как особый отраслевой вид правосознания, основывающийся на потребности реализации требований Конституции Российской реальной Федерации, признающих результатом правотворчества формирование правовой системы, в которой высшей ценностью выступают права и свободы человека, и как совокупность идеологических и психологических структурных элементов, посредством которых осуществляется оценка конституционно-правовых отношений, конституционного законодательства, способствующая активизации органов государственной правовой деятельности власти, местного самоуправления по осуществлению прав человека³.

Э.Э. Баринов рассматривает конституционное правосознание как высшую форму правового сознания, представляющую собой совокупность правовых знаний, идей, взглядов, а также проявлений психологического, эмоциональноволевого характера (чувств, эмоций, установок и т.д.), выражающих отношение индивида, коллектива, общества в целом к положениям Конституции Российской Федерации, другим действующим конституционно-правовым нормам, к практике их реализации, а также к желаемым изменениям конституционно-правовых институтов⁴.

¹ Никитяева В.В. Указ. соч. С. 14.

² Никитяева В.В. Указ. соч. - С. 9.

³ Никитиява В.В. Указ. соч. – С. 4-5.

⁴ Баринов Э.Э. Конституционное правосознание в Российской Федерации. /Э.Э. Баринов. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Ростов-на-Дону. – 2001. – С.10.

Таким образом, правовое сознание ЭТО отражение правовой действительности в сознании личности. Оно играет огромную роль в жизни каждого человека, так как формируют правовые знания, отношения к праву, законодательству, правовым гарантиям, а также формируют правовые установки и ценностные ориентации граждан, регулирующие их поведение в Уровень правосознания, той или иной ситуации. TOM числе И конституционного, зависит от степени информированности граждан по вопросам государственного, социально-экономического культурного развития при постоянно изменяющихся нормативно-правовых актов.

Социальные права человека начинаются в первую очередь со знания и понимания этих прав. Главное в проблеме социальных прав человека, на данном этапе развития российского общества, не нормативно-правовое закрепление прав, а создание необходимых условий, гарантий, механизмов реализации и защиты данных прав. Как отмечает Соколова Н.С. «важнейшим условием формирования гражданского общества и правового государства является надежная защита прав и свобод человека»¹. Поэтому построение правового государства и гражданского общества во многом зависит от уровня организации системы образования и просвещения в области прав и свобод человека.

Для того, чтобы реализовывать и защищать свои социальные права, которые так или иначе нарушаются государством, нужно иметь хотя бы минимальную юридическую грамотность. Низкая юридическая грамотность населения не позволяет должным образом пользоваться и защищать данные права. То есть, знание социальных прав необходимо каждому современному человеку, тем более, что мы живем в стране, где права и свободы человека провозглашены на высшем уровне, согласно статье 2 Конституции Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, также на государство возложена обязанность признания, соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

¹ Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства./ В.С. Нерсесянц. - М., 2001. - С.397.

Как показывает практика основная причина нарушения социальных прав человека и гражданина - это отсутствие достаточных знаний о данных правах, люди просто не знают, куда обращаться, имеют смутное представление о существующих законах и судебной системе. Согласно результатам исследования проведенного аналитическим центром и фондом «Общественный вердикт» большая часть населения России не знает о своих правах и не умеет их защищать 1.

В настоящее время в России наблюдается деформация правового сознания которое проявляется в правовом нигилизме. Сущность правового нигилизма в том, что человек не воспринимает правовые нормы; руководствуется в своем поведении не законами, а личными убеждениями или интересами; государство сталкивается с негативным отношением к закону и правовому регулированию. правовой Проблема отношения граждан К системе не плохом которое содержит законодательстве, плохие законы, влекущие необязательность его исполнения, а само отношения граждан к закону. Большинство людей не знают конкретных правовых норм или знают законодательство только в той мере, в какой им это необходимо, и ориентируются в своем поведении именно на свое субъективное отношение к праву. Проведенный социологами из фонда «Общественное мнение» опрос показал, что россияне плохо знают законы своей страны. В этом признались 76 процентов опрошенных. 18 процентов хорошо знают законы, большинство из них - люди с высшим образованием. Отвечая на вопрос о том, почему россияне плохо знают законы, опрошенные говорили об отсутствии «правового ликбеза» в СМИ и популярной литературе (14 процентов), недостаточном объеме курса правоведения в образовательных программах (9 процентов). 4 процента видят главную причину в сложности, изменчивости и противоречивости законов. Кто-то говорил о незаинтересованности властей. Упоминались и другие причины: 10 процентов выделили «безразличие» к праву и нежелание

¹ Граждане России не знают своих прав[Электронный ресурс]/ Режим доступа: http://digest-news.ru/2750-grazhdane-rossii-ne-znayut-svoix-prav.html. - Загл. с экрана

разбираться в законодательстве без практической необходимости. По 4 процента отметили лень, безответственность и нехватку денег и времени на правовую подготовку. В эффективность законов не верят 2 процента опрошенных¹. Таким образом, сегодня роль законодательства в повседневной жизни общества получает низкую оценку у граждан и это говорит о низком уровне правового сознания и как следствие низком уровне правовой культуры. Так как правовая культура зависит, прежде всего, от уровня развития правового сознания населения, то есть, от того, насколько глубоко освоены им ценность социальных прав человека, ценность паровой процедуры при нарушении прав, а также насколько информировано в правовом отношении население и так далее.

Знание законов дает нам возможность отстаивать социальные права. Более того, не знание законов не освобождает от ответственности. Нормативноправовые акты создаются для того, чтобы регулировать поведение людей в обществе. Но выполнить эту задачу возможно только тогда, когда между правовой системой государства и уровнем массового правосознания граждан существует соответствие. To есть, приводить правовую систему правосознание граждан в соответствие друг другу. А для этого необходимо, с одной стороны, отражать в законодательстве правовые представления, господствующие в обществе, с другой – поднимать уровень массового правосознания и законопослушания.

Высокий уровень правового сознания способствует формированию гражданского общества и правового государства, является важнейшей составляющей в системе мер профилактики правонарушений, а также высокая правовая культура способствует более эффективной реализации и защите гражданами социальных прав и свобод правовыми средствами в соответствующих органах власти.

_

¹ Сорокина М. Правовой ликбез. Почему россияне не знают законов. /М. Сорокина// Российская газета. - Федеральный выпуск. -2008. - № 4615.

Таким образом, правосознание рассматривается как элемент механизма реализации социальных прав человека. Оно опирается на демократические ценности и идеалы прав человека. Участие индивида в жизни общества и управлении делами государства оказывает воздействие на развитие и повышение правосознание человека.

Осведомленность человека о социальных правах и обязанностях, важнейший элемент правового сознания человека и развитие данного сознания у граждан способствует преодолению отсталых взглядов, предотвращение правонарушений.

В оптимизации развития правового сознания россиян необходимо чтобы каждый гражданин имел четкое представление о социальных правах и о праве в целом и мог самостоятельно расширять свой уровень знаний. Со стороны государства должно идти разностороннее правовое просвещение населения, через распространение информационно-правозащитных материалов, брошюр по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также информационные сведения о действующих правозащитных организациях и органах власти федерального, регионального и местного уровня, деятельность которых связана с оказанием помощи населению по защите прав человека. Это позволит углубить знание и понимание социальных прав и обязанностей человека - как субъекта права и правоотношения.

Для развития правового сознания и правовой культуры общества в целом необходимо развивать и совершенствовать правовое воспитание и правовое обучение населения, государственных служащих, от которых в значительной мере зависит реальное обеспечение социальных прав человека и гражданина.

К сожалению, взрослое поколение уже не перевоспитать, а вот подрастающее возможно. Необходимо включать в учебную программу предметы, которые будут посвящены правам человека (в том числе и

социальным), о способах их защиты, о законе, о том, что закон нужно уважать и соблюдать. Повышая уровень правосознания молодого поколения, мы заботимся о будущем нашего государства.

Таким образом, правовое сознание, правовая культура и социальные права человека и гражданина тесно связаны между собой и взаимообуславливают друг друга. Чем выше уровень правосознания и правовой культуры, тем эффективней реализуются социальные права человека и гражданина, и наоборот, чем эффективней реализуются и юридически грамотно защищаются социальные права, можно говорить о высоком уровне правовой культуры и высоком уровне правосознания.

Д.П. КОРАБЛЕВ

аспирант кафедры конституционного и муниципального права ТюмГУ ИГиП научный руководитель:

н.м. добрынин

профессор кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, доктор юридических наук

ПРАВОВЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ОРГАНАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПЕРЕДАННЫХ ИМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В последнее время, проблема разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления является одной из важнейших в деле формирования законодательных установлений, определяющих деятельность муниципалитетов. Однако на первый план, ввиду проводимой в Российской

_

 $^{^{1}}$ Еремин А.Р. О наделении отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в Российской Федерации // Журнал российского права. - М.: Норма. 2006. № 10. С. 35 - 43.

Федерации муниципальной реформы, выходит проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Конституция РФ (ч. 2 ст. 132), Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 19) предусматривают возможность передачи законом органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

При этом наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями законами субъектов Федерации допускается, согласно ч. 2 ст. 19 указанного Федерального закона, если это не противоречит федеральным законам.

Данное требование означает, что возможность передачи субъектами РФ органам местного самоуправления переданных им федеральных полномочий должна быть прямо закреплена в Федеральном законе - так, как это сделано, к примеру, в законах «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», «О донорстве крови и ее компонентов», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». На сегодняшний день данный перечень расширяется.

Следует подчеркнуть, что приведенное правило касается и всех делегированных субъектам РФ федеральных полномочий - будь то по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ или по предметам исключительного ведения РФ.

В тех случаях, когда в законе не содержится прямого разрешения на передачу делегированных субъектам РФ федеральных полномочий на муниципальный уровень, субъекты РФ, соответственно, не вправе осуществлять такую передачу. Соответственно субъекты РФ, нарушающие это предписание, нарушают закон.

Однако подобная правовая практика как существовала, так на сегодняшний день имеет место быть. Связано это с тем, что существует ряд

правовых проблем, связанных с осуществлением делегирования государственных полномочий субъектами РФ органам власти на местах.

Одной из них является проблема отграничения собственных полномочий субъектов РФ от делегированных им федеральных полномочий по предметам совместного ведения. 1

Все дело в том, что из текста федеральных законов не всегда видна правовая природа тех или иных полномочий. Имеется значительное количество субъектами РΦ законов, В которых закрепляемые за полномочия недвусмысленно определяются как делегированные. Так же существует множество законов, в которых не определена принадлежность полномочий к собственным или делегированным. При этом п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) И исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплено правило, согласно которому полномочия субъектов РФ, установленные Федеральными законами и не отнесенные п. 2 ст. 26.3 указанного Федерального закона к собственной компетенции субъектов РФ по предметам совместного ведения, являются переданными им для осуществления федеральными полномочиями. Таким образом, если то или иное полномочие субъекта РФ с «неясной правовой природой» не подпадает под перечень п. 2 ст. 26.3 указанного закона, оно должно рассматриваться как делегированное федеральное полномочие.

Характерным в этой связи является пример с полномочиями субъектов РФ по созданию и деятельности административных комиссий. Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ. В соответствии с пп. 39 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

¹ Стукалова О.А. Понятие и сущность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями // Юридические науки. - М.: Компания Спутник+. 2006. № 4 (20). С. 48 – 60.

субъектов Российской Федерации» к собственным полномочиям субъектов РФ в этой сфере отнесено установление административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, органов местного самоуправления. Согласно ст. 22.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ), к компетенции субъектов РФ отнесено определение органов и должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, а также создание административных комиссий и иных коллегиальных органов для рассмотрения таких дел. 1

Принимая во внимание содержание ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ, установление административной ответственности - лишь одно из полномочий, наряду с общих определением положений И принципов законодательства административных правонарушениях, перечня видов административных наказаний и правил их применения, порядка производства по делам об административных правонарушениях, порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний, определением подсудности подведомственности дел об административных правонарушениях. В этом контексте установление административной ответственности понимается только как формулирование составов правонарушений и определение санкций за них.

Соответственно, создание органов ДЛЯ рассмотрения дел об административных правонарушениях не входит В установление административной ответственности. Из этого следует, что в соответствии с п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах законодательных (представительных) организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочие по созданию и деятельности административных комиссий является делегированным субъектам РФ федеральным полномочием. Поскольку в КоАП РФ не предусмотрено право субъектов РФ передавать

¹ Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. - М.: Юрист, 2008, № 3. - С. 21-26.

осуществление данной функции органам местного самоуправления, то такая передача недопустима.

Впрочем, даже если толковать понятие установления административной ответственности широко и включать в него все законодательство об административных правонарушениях, включая создание и регулирование деятельности административных комиссий, то передача данного полномочия органам местного самоуправления тем более недопустима. 1

В соответствии с п. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года $N_{\underline{0}}$ 184-ФЗ «Об обших принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной субъектов Российской Федерации» установление административной ответственности относится к числу полномочий субъектов РФ, которые не могут передаваться органам местного самоуправления.

Таким образом, при любой трактовке широко распространенная (более чем в половине субъектов РФ) в настоящее время практика передачи органам местного самоуправления полномочий по созданию и деятельности административных комиссий противоречит федеральному законодательству.

В этом отношении интересен случай из судебной практики РФ именно по данной проблематике.

Законодательной Думой Хабаровского края был принят закон № 328 от 30 2005 года наделении ноября «O органов местного самоуправления ПОЛНОМОЧИЯМИ Хабаровского государственными края ПО применению законодательства об административных правонарушениях», который фактически уполномочивал органы местного самоуправления составлять протоколы об административных правонарушениях и наделял их правом по созданию административных комиссий.

Решением Хабаровского краевого суда от 26 февраля 2008 года, указанный закон был признан недействующим. Верховный Суд Российской Федерации

61

 $^{^1}$ Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. - М.: Юрист, 2008, № 3. - С. 21-26.

определением от 14 мая 2008 года № 58-Г08-6 оставил кассационную жалобу Законодательной Думы Хабаровского края без удовлетворения, тем самым оставив в силе решение краевого суда.

Пусть случаи применения нормы о судебной защите органов местного самоуправления от произвола при наделении их отдельными государственными полномочиями единичны, но их наличие само по себе констатирует факт существования проблемы, требующей научного разрешения.

Иной пример. В настоящее время субъекты РΦ осуществляют лицензирование деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов в соответствии с Федеральным законом от 08 $N_{\underline{0}}$ 128-ФЗ «О лицензировании отдельных августа 2001 года деятельности». Эти функции также не подпадают ни под одно из собственных полномочий субъектов РФ, следовательно, они также должны рассматриваться как делегированные федеральные полномочия. Поскольку право передачи данных полномочий органам местного самоуправления не закреплено в федеральных законах, они не могут делегироваться на муниципальный уровень. Однако в практике имеются случаи такой передачи.

Другой проблемой при осуществлении делегировании субъектами Российской Федерации переданных им федеральных полномочий органам местного самоуправления является сложность при отграничении полномочий РФ по предметам исключительного ведения РФ от полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Прежде всего, потому, что именно предметы ведения разграничиваются не всегда четко и однозначно.

Собственные полномочия каждого уровня власти едины по правовой природе и порядку исполнения независимо от того, идет ли речь о полномочиях по предметам исключительного или совместного ведения. Соответственно, принципиально однопорядковыми являются и делегированные полномочия, независимо от отнесения их к предметам исключительного или совместного ведения. Поэтому общей должна быть логика решения вопроса о допустимости передачи таких полномочий. Делегированные субъектам РФ полномочия

Российской Федерации по предметам ведения РФ являются собственными полномочиями РФ, «право распоряжения» ими принадлежит только РФ и закрепление их за субъектами РФ не означает передачи им этого права. Таким образом, как было указано выше, передача полномочий данной группы возможна лишь в случае, если это прямо разрешается федеральным законодательством.

К примеру, Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О сельскохозяйственной Всероссийской переписи» ряд полномочий ПО организации и проведению сельхозпереписи закреплен за субъектами РФ (ст. 9) Закона). Поскольку Всероссийская сельскохозяйственная перепись является комплексным статистическим обследованием (п. 1 ст. 1 указанного Закона), а статистический учет является предметом исключительного ведения РФ (п. «p» ст. 71 Конституции РФ), полномочия субъектов РФ в этой сфере являются делегированными ИМ федеральными полномочиями ПО предмету исключительного ведения РФ. При этом в п. 4 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи» субъекты РФ ЧТО вправе наделять предусмотрено, органы местного закрепленными за ними полномочиями на подготовку самоуправления проведения сельскохозяйственной переписи (п. 4 ст. 9).

Напротив, Федеральным законом от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» не предусмотрено, что полномочие по выплате компенсации страховых премий по договору обязательного страхования автогражданской ответственности инвалидов, делегируемое РФ субъектам РΦ, может передаваться последними органам местного 17). самоуправления (cT. Поэтому передачу таких полномочий муниципальный уровень, как это имеет место, например, в Вологодской, Челябинской областях, Красноярском, Пермском краях, Ямало-Ненецком автономном округе, следует признать неправомерной.

Существует еще одна проблема. Принимая во внимание особенности юридической техники или ее откровенные недоработки, осуществление установления объема и содержания того или иного предмета ведения, проведение его отграничения от смежных предметов ведения зачастую довольно сложно. Помимо этого, и комплексный характер многих отношений вызывает сложности при отнесении их к конкретному предмету ведения, они «как бы находятся на стыке нескольких сфер ведения одновременно». 1

Например, федеральным законодательством предусмотрена передача субъектами РΦ органам местного самоуправления полномочий государственную регистрацию актов гражданского состояния, лицензирование продукции. Как розничной продажи алкогольной регистрация гражданского состояния, так и лицензирование имеют сложную природу: с одной стороны, регулирование актов гражданского состояния предпринимательской деятельности относится К cdepe гражданского законодательства (исключительное ведение РФ), с другой стороны, регистрация и лицензирование как деятельность исполнительных органов лежат в сфере административного права (совместное ведение РФ и субъектов РФ). Поэтому и регистрация актов гражданского состояния, и лицензирование представляют собой деятельность как бы на стыке предметов исключительного и совместного ведения одновременно.² Закрепляя данные функции за субъектами РФ, законодательство не дает ответа на вопрос, являются они полномочиями по предметам исключительного ведения РФ или по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. И ответ на этот вопрос зависит от того, как определить природу данных полномочий - как гражданско-правовую или административно-правовую, а эта проблема в настоящее время не имеет однозначного решения. Но, думается, в данном случае с практической точки зрения это не настолько важно: при определении возможности передачи

¹ Мадьярова А.В. Передача субъектами Российской Федерации делегированных им федеральных полномочий органам местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. Научно-практический журнал. - М.: Юрист, 2008, № 3. - С. 21-26.

^{№ 3. -} C. 21-26.² Указанную двойственность применительно к регистрации актов гражданского состояния отмечал Конституционный Суд $Р\Phi$ в Определении от 4 октября 2001 г. N 248-O.

органам местного самоуправления федерального полномочия, закрепленного за субъектами РФ, по закону субъекта РФ главным должно быть не отнесение полномочия к сфере совместного или исключительного ведения РФ, а определение его принадлежности Российской Федерации. Решающую роль должен играть тот факт, что полномочие является не собственным полномочием субъектов РФ, а делегированным им органами государственной власти федеральным полномочием, будь то по предмету совместного или исключительного ведения РФ.

Надо также отметить, что проблема не ограничивается только уровнем законов — достаточно часто она возникает или усугубляется тем, что полномочия субъектов РФ имеют свое «развитие» в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, актах федеральных органов исполнительной власти.

В этом отношении особый интерес представляет положение п. 3 10 2002 Правительства ОТ декабря $N_{\underline{0}}$ 879. Постановления года предусматривающее: органы исполнительной власти субъектов РФ могут органам самоуправления В передавать местного соответствии законодательством РФ осуществление полномочий по регистрации и учету граждан, имеющих право на получение жилищных субсидий. Между тем данное полномочие закреплено за субъектами РФ Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ (пп. «ж», «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ) и не подпадает под перечень собственных полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения. Также в названном законе не закрепляется возможность передачи данного полномочия органам местного самоуправления. Таким образом, анализируемое положение Постановления Правительства РФ противоречит действующему законодательству.

В заключение, надо отметить, что хоть и проделана огромная работа в данном направлении, необходимо продолжить целенаправленную работу по

совершенствованию разграничения полномочий и механизма передачи государственных полномочий между уровнями публичной власти, что, в конечном счете, будет способствовать укреплению местного самоуправления в Российской Федерации.

А.В.ЛЕСИН

аспирант кафедры конституционного и муниципального права ТюмГУ ИГиП научный руководитель:

н.м. добрынин

профессор кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, доктор юридических наук

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы проанализировать и систематизировать имеющиеся в юридической литературе, законодательстве и официальных документах представления о сущности законодательства субъектов Российской Федерации.

Для достижения указанной цели автор рассматривает основные подходы к определению термина «законодательство субъекта Российской Федерации» и его основные признаки.

С целью определения понятия «законодательство субъекта Российской Федерации» стоит в первую очередь рассмотреть термин «законодательство».

Необходимо отметить, что данный термин используется практически в каждом нормативном правовом акте, принимаемом (издаваемом) как на федеральном уровне, так и на уровне любого субъекта Российской Федерации.

Однако сам термин «законодательство» неоднозначно понимается и в теории права, и в других научных дисциплинах, а отсутствие его единого нормативного закрепления создает трудности в правотворчестве, правоприменении и систематизации нормативно-правовых актов.

Так, учеными и практиками выделяются «широкий» и «узкий» подходы в определении термина «законодательство».

И В теории, И на практике В течение длительного периода функционирования командно-административной системы советское общество руководствовалось исключительно широким подходом К пониманию законодательства 1.

В широком смысле под законодательством, как правило, понимают совокупность всех существующих и действующих нормативных правовых актов (законов и подзаконных актов), а также договоров и соглашений нормативного характера². В узком смысле речь идет об упорядоченной совокупности законов иных нормативно правовых актов законодательной власти³.

Сторонники узкой трактовки понятия «законодательства» указывают на недопустимость расширительного толкования. Так, В.В. Гошуляк утверждает, что «Расширительная трактовка законодательства может приводить, как это уже было в истории нашего государства, к подмене закона подзаконными актами и может использоваться как легальное средство роли закона в жизни общества» ⁴.

Как отмечают Пиголкин А.С. и Студеникина М.С. «Широкое понятие «законодательства» (как весь массив нормативных правовых актов) не является в принципе научно корректным и практически эффективным для правового государства, не должно быть положения, когда инструкция, приказ министерства или постановления государственного комитета действуют фактически на уровне закона, по существу подменяют его. Поэтому акты

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. М., 1982. Т-2. С. 215

² Полевина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства – М. 1979. – С. 3-5; Законодательство//Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Издательство БЕК, 1998. с.151; Авакьян С.А. законодательство//Конституционное право. Энциклопедический словарь/ Отв. Ред. С.А. Авакьян. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000, С. 218.

³ См. например: Общая теория права/под ред. В.К. Кабаева. Н. Новгород, 1993 г. С. 313.

⁴ Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. – М.: «Янус». 2000. – С.9

центральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств) не следовало бы причислять к законодательству» 1.

Сторонники широкого подхода ссылаются на TO, что термин широком смысле используется Конституции «законодательство» В Российской Федерации от 12 декабря 1993 года² (часть 2 статьи 5, пункт «о» статьи 71, пункт «к» части 1 статьи 72)³, помимо этого, от широкого понимания законодательства авторитет и значение закона ничуть не уменьшается, так как его юридическая сила обеспечивается не терминологией, а четкими и ясными положениями⁴ (Например, законодательными верховенство закона отношению к иным нормативным правовым актам).

правотворческой деятельности необходимо По-мнению автора, В реализовывать именно узкий подход к определению термина законодательства. Совершенно верно отметил Лившиц Р.З., что все зависит от того, для каких используется данное понятие. В процессе правотворчества правоприменения оно может и должно применяться только в узком понимании, опирающемся на разную природу и юридическую силу законодательных и подзаконных актов. Для других целей (изучение права) этот термин может использоваться и в широком смысле при четком разделении законодательных и подзаконных актов⁵.

На сегодняшний день подавляющее большинство кодифицированных актов содержат «узкое» определение законодательства, то есть термин «законодательство» рассматривается как совокупность законов, а подзаконные нормативные акты (если они включены в круг источников права) закрепляются как самостоятельные источники наряду с законами.

Так, например, статья 2 Земельного кодекса Российской Федерации⁶ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в редакции ред. от 14.03.2009) устанавливает, что

68

¹ Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: Издательство БЕК. 1995 г. – С.6

² Российская газета, № 237, 25.12.1993.

³ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М.: Статут. 1998. С. 27.

⁴ Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: Проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. – Екатеринбург. УрО РАН, 1998 – С.12

⁵ Лившиц Р.З. Теория права: учебник/Р.З. Лившиц. М.: «БЕК», 2001 г. – С. 112-113

⁶ Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147

законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Аналогичный подход отражен в статье 5 Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-Ф3 (ред. от 30.12.2008), статье 1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-Ф3 (ред. от 09.02.2009), статье 3 Семейного кодекса российской Федерации от 29.12.1995 № 223-Ф3 (ред. от 30.06.2008).

В то же время статьи некоторых кодифицированных актов содержат широкое толкование термина «законодательство». Примером может послужить статья 2 Воздушного кодекса Российской Федерации⁴ от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 30.12.2008), статья 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 12.30.2008).

Необходимо особо отметить, что законодатель в последнее время склонен придерживаться узкого подхода К **ОИТКНОП** «законодательства». Подтверждением чего может служить принятие Лесного кодекса Российской Федерации⁵ от 04.12.2006 № 200-Ф3, статья 2 которого устанавливает, что лесное законодательство состоит из Лесного кодекса, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. При этом предыдущий Лесной кодекс Российской Федерации⁶ от 29.01.1997 № 22-ФЗ закреплял широкий подход и устанавливал, что лесное законодательство Российской Федерации состоит из Лесного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

_

¹ Российская газета, № 256, 31.12.2001

² Российская газета, № 256, 31.12.2001

³ Российская газета, № 17, 27.01.1996

⁴ Российская газета, № 59-60, 26.03.1997

⁵ Российская газета, № 277, 08.12.2006

⁶ Российская газета, № 23, 04.02.1997

На уровне субъектов Российской Федерации применяется как узкая трактовка «законодательства», так и широкая Но в большей степени преобладает последняя. Следует отметить, что в большинстве Уставов, Конституций субъектов Российской Федерации понятие «законодательство» не применяется, а используется термин «система нормативных правовых и правовых актов».

Следовательно, для определения понятия «законодательство субъектов Российской Федерации» автор в большей степени склонен использовать узкий подход к термину «законодательство». Вместе с тем, нельзя не учитывать действующую систему нормативных актов субъектов Российской Федерации, которая в большинстве случаев использует широкий подход к указанному термину.

Таким образом, с учетом вышеизложенного, законодательство субъекта Российской Федерации можно определить как систему правовых актов (Конституций (уставов), законов и подзаконных актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации), регулирующих общественные отношения и имеющие юридическую силу на территории соответствующего субъекта российской Федерации.

С целью определения сущности законодательства субъектов Российской Федерации необходимо рассмотреть его основополагающие признаки. Это в том числе позволит наиболее точно определить само понятие законодательства субъектов Российской Федерации.

В научной литературе выделяются следующие признаки законодательства субъектов Российской Федерации³:

1. Вхождение законодательства субъекта Российской Федерации составной частью в законодательство Российской Федерации.

_

¹ Статья 46 Устава Кировской области от 27.03.1996 № 12-30

² Статья 11 Устава Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-О3, статья 36 Устава Костромской области от 07.07.1995 № 9, статья 14 Закона Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО «Устав Курской области».

³ Муратшин Ф.Р. Законодательство субъекта Российской Федерации – реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. 1999 г. № 9. С. 87; Миронов Л.В., Виноградов А.Ф. некоторые аспекты регионального законодательства// Журнал российского права. 2001 г. № 5. С. 66-67

Для рассмотрения данного признака необходимо определить структура законодательства Российской Федерации. В научной литературе существуют различные подходы к определению количества уровней законодательства Российской Федерации. Так. например, Цалиев A.M. указывает существовании двухуровневой законодательства Российской системы Федерации¹: федеральное законодательство и законодательство Российской Федерации.

О дополнительном уровне законодательства Российской Федерации: нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, указывает Г. Мальцев². Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, включение нормативно-правовые акты в систему федерального законодательства или законодательства субъектов Российской федерации будет противоречить положениям Конституции.

Помимо этого, отдельные ученые³ выделяют дополнительные уровень в системе законодательства Российской Федерации - локальные нормативные правовые акты.

Вместе с тем все авторы придерживаются единой позиции о том, что законодательство субъектов российской Федерации является составной частью законодательства Российской Федерации.

Данная позиция также закреплена в ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Так, согласно статье 3 Закона Тамбовской области от 23.06.2006 № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области» законодательство области является составной частью законодательства Российской Федерации. Аналогичные положения закреплены в статье 6 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 18.03.2002 № 4-РЗ «О нормативных

 $^{^{1}}$ Цалиев А.М. Правовые аспекты субъектов РФ – важная составляющая законодательной базы Российской Федерации//Журнал российского права. 2001 г. № 6. С. 74.

 $^{^2}$ Мальцев Г. Правовые системы субъектов федерации//Государственная служба: Наука. Практика. Исторический опыт. 1999. № 4. Ст. 60

³ Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов. 1994 г. С. 355

⁴ Тамбовская жизнь, № 162-163 (23649-23650), 07.07.2006 г.

правовых актах республики Северная Осетия – Алания», статье 9.2. Закона Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области»¹, статье 1 Закона Брянской области от 03.11.1997 № 28-3 «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области»².

2. Относительная самостоятельность законодательства субъекта Российской Федерации.

Исходя из ст. 5 Конституции Российской Федерации следует, что субъект Российской Федерации имеет свое законодательство.

Вместе с тем, законодательство субъектов Российской Федерации должно отвечать следующим требованиям:

А. не должно противоречить Конституции РФ (статья 15 Конституции РФ); Закрепленное в Конституции Российской Федерации положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и подзаконными актами³.

Б. не должно противоречить федеральному законодательству.

Указанное требование применительно не ко всем случаям. Так, согласно части 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» при рассмотрении дел судам надлежит учитывать, что если подлежащий применению закон либо иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации противоречит федеральному закону, принятому по вопросам, находящимся в ведении Российской Федерации либо в совместном ведении Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, то, исходя из положений ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, суд должен принять решение в соответствии с федеральным законом.

-

¹ Волжская коммуна, № 111, 14.07.2000.

² Брянские известия, № 217, 18.11.97

³ абз. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 N 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»// Российская газета, № 247, 28.12.1995

Если имеются противоречия между нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, принятым по вопросам, относящимся к ведению субъекта Российской Федерации, и федеральным законом, то в силу ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации подлежит применению нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

В. не должно противоречить международным договорам.

Согласно части 4 статьи 15 Конституции РФ если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В соответствие со ст. 2 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (ред. от 01.12.2007) международный договор Российской Федерации означает международное заключенное Российской Федерацией соглашение, иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее иное образование), В письменной форме И регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Обязательность положений международного договора возникает для Российской Федерации только после ее согласия. Согласие Российской Федерации может выражаться путем:

- подписания договора;
- обмена документами, образующими договор;
- ратификации договора;
- утверждения договора;
- принятия договора;
- присоединения к договору;

¹ Российская газета, № 140, 21.07.1995.

- применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

Решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимаются органами государственной власти Российской Федерации или уполномоченными организациями в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными актами законодательства Российской Федерации (статья 6 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»).

Г. недопустимость нарушения принципа самостоятельности местного самоуправления.

В соответствие со ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Следовательно, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе препятствовать или какимлибо иным образом ограничивать право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Таким образом, органы государственной власти вправе самостоятельно в установленном порядке и в рамках полномочий принимать нормативно-

¹ Российская газета, № 202, 08.10.2003.

правовые акты, определять их содержание. Вместе с тем, указанные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и международным договорам.

3. Системность законодательства субъекта российской Федерации.

В отражении данного признака особое значение имеет зависимость системы законодательства от федеративного характера государства. Единая система законодательства объединяет подсистемы двух уровней: федерации и ее субъектов. И если федеральное законодательство составляет единую подсистему, то в отличие от нее каждый субъект федерации формирует свою собственную подсистему законодательства, отличающуюся от аналогичных подсистем других субъектов федерации¹.

По мнению Полениной С.В., законодательство как система обладает горизонтальной (отраслевой) и вертикальной (иерархической) структурами².

В структуре законодательства субъекта РФ различные виды и формы нормативных правовых актов занимают строго определенное место и имеют различную юридическую силу, то есть между ними существует связь иерархического типа³: Конституция (устав) субъекта РФ, законы субъекта РФ, постановления законодательного (представительного) орган государственной власти субъекта РФ и указы (постановления) высшего должностного лица субъекта РФ и т.д.

Горизонтальные связи и соотношения устанавливаются между нормативными правовыми актами, образующими отдельные подотрасли и институты системы этих нормативных правовых актов.

Как отмечает Потапов М.Г., в большинстве субъектов Российской Федерации собственное законодательство уже сформировано, и если есть

 $^{^{1}}$ Якушев В.С. Гражданское законодательство и законодательство субъектов федерации//Российский юридический журнал. - № 1. - 2001. - с. 39

² Поленина С.В. Система советского законодательства// Сов. Государство и право. 1975.- № 11. С. 20

³ Дудко И.Г. С. 40-43

множество правовых актов, то они должны образовывать систему, чтобы не противоречить друг другу и иметь между собой устойчивые связи¹.

законодательство субъектов Российской Также, Федерации признать системой, поскольку оно соответствует основным положениям теории системы, обладает свойством целостности, имеет четкие границы и находится в тесном контакте с другими системами (федеральное законодательство и правовые акты местного самоуправления)². Под четкими нормативные раницами понимается структурная обособленность законодательства субъектов Российской Федерации: во-первых, в зависимости от предметов ведения и уровня органов государственной власти, во-вторых, от территории действия нормативных правовых актов соответствующего субъекта. Под тесными контактами следует понимать все множество системных связей, складывающихся в системе законодательства Российской Федерации.

Таким образом, по результатам исследования автором сформулировано определение законодательства субъектов Российской Федерации, которое можно определить как систему правовых актов (Конституций (уставов), законов и подзаконных актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации), регулирующих общественные отношения и имеющие юридическую силу на территории соответствующего субъекта российской Федерации. К основным признакам понятия «законодательство субъекта Российской Федерации» автор относит как вхождение законодательства субъекта Российской Федерации составной частью в законодательство Российской Федерации, относительную самостоятельность и системность законодательства субъекта российской Федерации.

-

 $^{^{1}}$ Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъектов Федерации // Журнал российского права. $^{-}$ 2001. $^{-}$ № 12. $^{-}$ С. 64.

 $^{^{2}}$ Муратшин Ф.Р. Принципы формирования системы законодательства субъекта Российской Федерации. С.83

Е.В. БОГАТЫРЕВ

аспирант кафедры конституционного и муниципального права ТюмГУ ИГиП научный руководитель:

н.м. добрынин

профессор кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, доктор юридических наук

РОССИЙСКОЕ ПРАВОСУДИЕ И ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ.

Современная Россия представляет собой общество пока еще несовершенной системой социально-правовых ценностей, выражением чего является достаточно низкий уровень правосознания и правовой культуры. С принятием Конституции 1993 г. государством были заложены основы правовой В реформируемого российского общества. культуры качестве ee содержательной стороны выступают демократические принципы и ценности, олицетворяющие "переход от предшествующего антиправового социализма к демократическому строю" В современных условиях необходимо повышать авторитет судебной власти как одного из основополагающих элементов демократического режима. И осознание возможности беспрепятственного доступа к правосудию в целях защиты прав и свобод, глубокая убежденность в неизбежности и гарантированности судебной защиты должны стать главным условием культурно-правового прогресса».

Судебная власть осуществляет одну из трех основополагающих и самостоятельных функций государственной власти которые закреплены в Конституции Российской Федерации. Понимая, что суд - гарант защиты прав и свобод граждан, государственного строя и режима, государство стремится создать стабильную и мощную, независимую и хорошо оснащенную судебную систему. При этом все действия государства в первую очередь направлены на создание в обществе атмосферы уважения к суду, и чем выше уровень

_

¹ Клейменова Е.В., Моралева К.А. Правовая культура и ее стандарты в конституциях Российской Федерации // Правоведение. 2003. N 1

правосознания и правовой культуры в обществе, тем больше почтения к закону и судебной власти.

Русский правовед И.Я. Ильин рассматривал правосознание как совокупность воззрений на право, на государство, на всю организацию общественной жизни. 1 Специфика правового сознания состоит в том, что оно воспринимает, а затем и воспроизводит жизненные реалии через призму справедливого, праведного, свободного. Оно требует установления общеобязательных норм поведения. Правосознание очерчивает границы правового и неправового, правомерного и противоправного. Оно требует юридических мер для обеспечения права. В отличие от других форм сознания правовому в большей степени присущи формализованность, определенность и категоричность. Ему свойственно требовать жесткого контроля за исполнением обязанностей. Ho В первую правовых очередь правовое сознание сориентировано на создание всех условий для осуществления прав человека и гражданина. 2 Существует два основных основания, по которому можно разделить правовое сознание на виды. Первое основание для классификации, в зависимости от субъекта, который обладает правовым сознанием. И по этому основанию выделяют индивидуальное, групповое и правовое сознание общества. Второе основание, в зависимости от способа отражения, выделяют обыденное и теоретическое или научное правовое сознание. Рассматривая роль правосознания и правовой культуры при осуществлении правосудия следует отметить что именно оно, в конечном счете весьма активно влияет на формирование права, правоприменительной практики, так формирование общих представлений об осуществлении правосудия. То, что не соответствует устойчивому представлению общества о праве, вызывает его сопротивление, с чем вынуждены считаться и органы власти. Поэтому культурно-правовым условием должной реализации конституционной нормы,

¹ Ильин И.А. О монархии // Вопросы философии 1991 №4, 5

² Пиголкин А.С. Общая теория государства и права: Учебник для юридических вузов/. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э.Баумана,1998.

гарантирующей судебную защиту, является определенный уровень развития индивидуального, группового или общественного правосознания".

Общественное правосознание включает в себя идеи, взгляды, мнения, теории, которые распространены в данном обществе и которые отражают типичные свойства его юридической действительности. Оно объективируется в правовой культуре личности которая выражается в овладении ею, основами юридических знаний, в уважении к закону, праву, в сознательном соблюдении норм права, в понимании социальной, юридической ответственности, в непримиримости к правонарушениям, в борьбе с ними.

О влиянии общественного правосознания и правовой культуры на особенности права и судопроизводства в отдельности говорил Чейз Оскар¹, который отметил, что профессиональные юристы, управляющие правовой системой, являются продуктами этой культуры и не могут отказаться от ее ценностей и убеждений. Это и определило особенности гражданского судопроизводства в США, такие как: суд присяжных; активность сторон при сборе доказательств; особую роль судьи в процессе; место эксперта в гражданском процессе.

Общественное правосознание прочно связано с профессиональным правосознанием, которое характеризуется как система правовых взглядов, убеждений, представлений, оценок о нормах права и практике их применения, выработанных в результате профессиональной юридической деятельности, а также отношение к своим правам и обязанностям, проявляющееся в системе правовых чувств, настроений, привычек, ориентированных на соблюдение требований законности, объективности и справедливости в правоприменительной деятельности.

Их связь проявляется в следующем: во-первых, "сознание отдельной личности, если отвлечься от его специфических, индивидуальных черт, является, по сути, сознанием общественным, поскольку всякий индивид

¹ Чейз Оскар Г. О влиянии культуры на американский гражданский процесс. Гражданский процесс: наука и преподавание / Под ред. М.К. Треушникова. М.: ОАО "Издательский Дом "Городец", 2005. С. 273-295

является продуктом общественных условий жизни своего времени". Вовторых, "в обществе уже существуют сложившиеся, имеющие глубокую историческую основу и социальные корни представления об опасном и полезном, должном и запретном, виновном и невиновном поведении. Они объективно-нормативный характер и оказывают самостоятельное влияние на поведение в правовой сфере"². В-третьих, "характер взаимодействия форм сознания юристов зависит ΤΟΓΟ, OTкакое место занимают соответствующие формы общественного правосознания системе идеологической надстройки"³. В-четвертых, общественное правосознание, его категории, идеи и принципы выступают средствами, с помощью которых судьи применяют нормы права. Таким образом, можно говорить о том, что общественное правосознание и профессиональное взаимосвязанные явления, которые воздействуют друг на друга.

Профессиональное правосознание охватывает разновидности видов правосознания юристов. Каждая юридическая профессия налагает свой особый отпечаток на интеллектуальную, эмоциональную и иные сферы сознания индивида, формируя тем самым индивидуальное правосознание, играющее решающую роль в осуществлении профессиональной деятельности. Судья принимает решения в рамках осуществления правосудия, определяемого как "вид государственной деятельности, осуществляемый судом путем рассмотрения в судебных заседаниях в специальной форме отнесенных к его компетенции правовых конфликтов и принятие общеобязательных решений, принуждением"⁴. подкрепленных государственным Судебное принимаемое при непосредственном участии правосознания, содержит в концентрированной форме знания о предмете судебного разбирательства. Таким образом, качество решения во многом зависит от положенных в его

¹ Ратинов А.Р. Роль закона и социалистического правосознания при оценке доказательств // Теория доказательств в советском уголовном процессе. М.: Юрид. лит., 1973. С. 488.

² Грошев А.В. Правосознание и правотворчество (Уголовно-правовой аспект): Учеб. пособие / МВД России. Екатеринбург. высш. шк. Екатеринбург, 1996. С. 54.

³ Соколов Н.Я. Профессиональное правосознание юристов. М.: Наука, 1988. С. 12.

⁴ Бойков А.Д. Третья власть в России. Очерки о правосудии, законности и судебной реформе 1990 - 1996 гг. М., 1997. С. 125.

основу знаний, полнота и достоверность которых напрямую связана с уровнем профессионального правосознания судьи. Знание - это проверенный практикой результат познания действительности, верное ее отражение в мышлении человека¹.

Определенное влияние на правосознание и формирование правовой культуры оказывает телевидение. При этом информация, которую получает телезритель о праве и судебном процессе, приходит, в том числе, и из иностранных источников. Влияние процессов глобализации на осуществление правосудия носит не однозначный характер, с одной стороны способствуя процессу демократизации и гуманизации судопроизводства, с другой, усложняя судебный процесс, делая его менее понятным для лиц, участвующих в деле. О такой опасности безоглядного заимствования говорил в XIX в. при проведении судебной реформы 1864 года Н.Я. Данилевский, который считал, что суд присяжных, его беспристрастность - это исходные российские понятия.²

На сегодняшний день в средствах массовой информации осуществляются попытки популяризации вопросов порядка отправления правосудия. Так существуют передачи "Час суда" и "Федеральный судья", но необходимо отметить, что обе эти программы заимствованы с американских телеканалов и адаптированы, не всегда удачно для российского зрителя.

Вместе с тем в сознании граждан доминирует представление о суде и правосудии как о некой крайней, исключительной возможности, к которой следует прибегать только в последнюю очередь. Об этом говорит и Е.Г. Прилукова в своей работе. Она отмечает, что в ходе социологического опроса, проведенного в 2005 году, институтом "Общественная экспертиза" в различных регионах России были опрошены профессиональные юристы, судьи и работники органов власти. В ответах на вопрос: "Будете ли Вы при возникновении спорной ситуации обращаться в суд или попробуете иначе решить проблему?" одна треть опрашиваемых избрала обращение в суд, а две

 $^{^1}$ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 4-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1987. С. 466. 2 Данилевский Н.Я. Россия и Европа. М.: Книга, 1991. С. 279-280

трети попытаются решить спор иначе. Также был проведен опрос среди граждан, не работающих в правоохранительных органах, в ходе которого предлагалось дать ответ на вопрос: "Пойдете ли Вы в суд или попытаетесь решить дело миром?" Анализ ответов показал, что суд как средство решения спора избрала только одна пятая опрошенных. Подобное отношение к суду основывается во многом на том, что только половина опрошенных считают, что в судебных органах возможно найти справедливость. Подобное соотношение характерно как для тех, кто в суд не обращался, так и для тех, кто участвовал в судебном разбирательстве В качестве истца или ответчика. профессиональных юристов показал, что 40% респондентов полагают, что суды и в первую очередь суд первой инстанции зависимы от каких-либо государственных или общественных структур. Если суд зависим, то его решение нельзя оценивать как справедливое и правосудное. Результаты опросов показывают, что степень оценки зависимости судов на уровне массового сознания и степень зависимости судов оценивается в большей степени, чем у профессионалов.

Из числа опрошенных граждан 55% считают, что решающим фактором при отправлении правосудия являются связи, деньги и просто удача, а 45% решающим фактором, влияющим на исход дела, считают профессиональные знания и подготовку. Среди профессионалов степень не правовых факторов, влияющих на отправление правосудия, оценивается в пределах от 40 до 50%.

Данные по опросу, проведенному по заказу Государственной Думы ФС РФ 2 , показывают, что 40,6% считают, что суд зависим от местной власти, а 46,5% уверены, что суд коррумпирован, и 34,7% считают, что судом руководят богатые, и только 16,2% сказали, что судьи подчиняются закону.

Сравнив и проанализировав приведенные результаты опросов, можно прийти к неутешительному выводу, что судебная система воспринимается зависимой и несправедливой. По мнению профессионалов основными факторами

 1 Прилукова Е.Г. Теле-виртуальная реальность: гносеологический аспект. Челябинск: ЧГАКИ, 2004. С. 117-118. 2 Для кого закон не писан // Российская газета. 4 апреля 2006. С. 12.

⁸²

обуславливающими сложившуюся ситуацию являются: несовершенство законодательной базы, консерватизм судейского корпуса и влияние других ветвей власти на суды

По мнению некоторых ученых, уровень восприятия судебной системы, отправления правосудия в России остался на уровне конца XIX и начала XX в., когда Е.А. Нефедьев в своей работе "Склонение сторон к миру в гражданском процессе указывал, что крестьяне, склонные к миролюбивому окончанию споров, когда дело ведется в волостном суде, с ожесточением ведут между собою борьбу, когда дело подлежит ведению общих судебных мест, и не останавливаются перед сопротивлением власти. Одной из причин подобного поведения граждан Е.А. Нефедьев считал их неприятие законов и правосудия, которое не отражало взгляд народа на правило его отправления, и отсутствие действенного механизма обеспечивающего возможность согласительных процедур. Несовершенство законодательства как фактор, препятствующий доступности правосудия, как было указано выше, и на сегодня остается одним из главных.

По итогам опросов существующую на сегодня закрытость судебной системы многие респонденты связывают с тем, что судебные решения мало публикуются - 60%; судьи не разъясняют решения в СМИ - 77%; редко освещается деятельность суда в журналах - 36%. Оценивая данные результаты, необходимо учитывать тот фактор, что судебная система в настоящее время недостаточно прозрачна, только 45% опрошенных считают, что судебная система в целом становится более прозрачной за последние годы. При этом 39% опрошенных считают, что именно СМИ могут способствовать большей прозрачности судебной системы и тем самым способствовать изменению отношений к правовой системе России. Это тем более необходимо, что сегодня объективно растет авторитет и престиж судебной профессии, на что указывают 63% респондентов.

Следует отметить, что на сегодняшний день в нашей стране продолжается судебная реформа, которая направлена на укрепление судебной власти и в

частности на обеспечение открытости судебной системы и доступности правосудия, что несомненно должно позитивно сказываться на отношении граждан к правосудию и в какой то мере формировании правосознания. бы на реформировании Конкретно хотелось остановиться системы арбитражных судов Российской Федерации. Так в рамках реформы в арбитражных судах Российской Федерации с целью обеспечения открытости судебной власти осуществляется программа «электронное правосудие», которая позволит производить обмен документами между арбитражными судами в электронном виде, получать информацию о движении дел в режиме реального времени и получать доступ к другим функциям электронного документооборота. Она также позволит, подготовить заявление о пересмотре судебного акта в порядке надзора и направить его в приемную Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Кроме τογο, системе арбитражных судов Российской Федерации введена В эксплуатацию автоматизированная информационная система для информационно-справочных киосков (АИС ИСК), которая оперативно обеспечивает посетителей арбитражных судов информацией о суде, графиках судебных заседаний и принятых судебных A середине 2008 актах. созданная года автоматизированная информационная система «Банк решений арбитражных судов» (БРАС) позволила арбитражной системе занять почетное место среди авторитетных систем публикации судебных актов, таких как Public Access to Court Electronic Records (PACER), Canadian Legal Information Institute (CanLII), British and Irish Legal Information Institute (BAILII), Elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach (EGVP).

Подводя некоторые итоги всему вышесказанному хотелось бы отметить, что существующий уровень правосознания, правовой культуры общества - это показатель, отражающий место и роль права в жизни общества, правовая культура - это не только знание юридических норм, но и уважительное отношение к праву и правосудию. Проблемы правосознания, правовой культуры народа, преодоления правового нигилизма имеют глубокие корни в

российской истории; пути их решения занимали многих отечественных интеллектуалов в предыдущие столетия. Как отмечают некоторые правоведы "Судебная защита для советского человека никогда не была сколько-нибудь значимым способом восстановления нарушенного права. Впрочем, если строго говорить, не было и самих прав"1. Именно поэтому необходимо повышать общественного правосознания правовой чтобы уровень И культуры приблизиться к идеальной модели отношений между личностью, обществом и государством. А повышение уровня доверия граждан суду, является одними из важнейших моментов на пути к этому. Нужно, чтобы сама организация судебного процесса, и порядок его проведения были нацелены на то, чтобы все было доступно и не было никаких преград для граждан, которые желают обращаться в суд, крайне важно, чтобы все понимали, как работает суд, понимали, что невозможно оценивать работу судьи по тому, что говорит о нем какой-то недовольный гражданин, проигравший дело в этом суде. Мне кажется, что наши суды должны более четко объяснять, прежде всего, в судебных актах, почему именно такое решение принято. И очень важным моментом для повышения доверия является стабильность судебной практики: чтобы одни и те же дела разрешались на всех этапах однообразно – одним и тем же образом. Если решения судов будут в значительной мере предсказуемы, то тот, кто честно отстаивает свои права, будет надеяться и будет, уверен в том, что эти права защитят в суде, и естественно, это повысит степень доверия.

1

¹ Медушевский А. Спрос на право как индикатор гражданского общества // Конституционное Право: Восточноевропейское обозрение. 2002. N 1 (38). C. 87

А.В. ГРИГОРЬЕВА

аспирантка кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ научный руководитель:

н.м. добынин

профессор кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, доктор юридических наук

О ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

Конституция Российской Федерации 1993 года подвела итог под определенным этапом развития гражданских структур. Дальнейшее развитие российского законодательства стало последовательной реализацией, раскрытием основных конституционных положений формирования гражданского общества в Российской Федерации.

С начала 1990-х годов в отечественной правовой науке возродился интерес к феномену гражданского общества. За это время в Российской Федерации сложились определенные экономические, политические и духовные основы гражданского общества: в экономике это разнообразные формы собственности, рыночные отношения, которые создают предпосылки для формирования среднего класса; в политике — разделение властей, политический плюрализм, доступ граждан к участию в государственных и общественных делах, свобода слова; в духовной сфере — отсутствие монополии одной идеологии и мировоззрения, свобода совести и вероисповедания. Вместе российском обществе современном многие структуры элементы общества существуют лишь формально и не гражданского наполнены реальным содержанием 1.

В мировом правоведении получил признание подход к гражданскому обществу как к комплексу общественных отношений, независимому от

86

¹ В.В. Влазнев Гражданское общество и правовое государство в современной России //Национальные интересы. 2002. №5.

государства, но взаимодействующему с ним, включающему в себя следующие элементы:

- a) добровольно, спонтанно сформировавшиеся первичные общности (семья, кооперация, самоуправляющиеся людей ассоциации, хозяйственные корпорации, общественные организации, профессиональные, этнические, конфессиональные творческие, спортивные, другие И объединения);
- б) негосударственные (неполитические), экономические, социальные, духовные, нравственные и другие отношения;
- в) производственную и частную жизнь людей, их обычаи, традиции, нравы;
- г) сферу самоуправления свободных индивидов и их организаций, огражденную законом от прямого вмешательства в нее со стороны государственной власти и политики;
- д) признание жизненно важной роли, которую играли демократия, политический плюрализм, верховенство закона и уважение прав человека и гражданских свобод, а также развитие рыночной экономики в обеспечении общего процветания и всеобъемлющей безопасности¹.

Гражданское общество — закономерный этап длительной социальной и культурной эволюции, продукт современной индустриальной цивилизации со всеми ее особенностями (развитая промышленность и сфера услуг, рыночная инфраструктура, демократическая форма правления и др.)². В России предпосылки возникновения институтов гражданского общества появились на рубеже 60-х годов XIX века — начала XX века. Однако лишь в последнее десятилетие XX века Россия возобновила свой трудный путь к формированию гражданского общества, причем становление институтов такого общества осложняется глубоким экономическим и социальным кризисом, являющимся мощнейшим фактором дестабилизации общественной жизни, низким уровнем

.

¹ В.В. Влазнев Гражданское общество и правовое государство в современной России //Национальные интересы. 2002. №5.

² Там же.

гражданской культуры населения, бюрократизацией государственного аппарата, криминализацией основных сфер государственной и экономической деятельности.

Право и государство российского общества в 1990-е годы знаменуют формирование новой государственности Российской Федерации. Рассматривая право как основу взаимосвязей гражданского общества и государства в Российской Федерации, ученые выделяют три основных признака правовой государственности¹:

- 1) верховенство правовых законов и среди них Конституции как Основного Закона. В правовом государстве Конституция должна закреплять неотчуждаемую, неотъемлемую меру свободы индивида в данном обществе (права человека и гражданина);
- 2) формально-юридические гарантии свободы, самостоятельности и собственности, гарантии не только для индивида, но и для объединений, так как в современном обществе человек удовлетворяет свои интересы и реализует свою свободу, вступая в различные ассоциации;
- 3) разделение властей на три основополагающие институциональноправовые формы публично-властной деятельности при выполнении государством своих правовых задач.

Становление зрелого гражданского общества — стратегическая цель реформ в России². Только оно станет подтверждением положительного итога коренных преобразований.

В России предстоит формирование новой правовой государственности, которая базировалась бы на приоритете права, способной к социальному партнерству в условиях реально сложившейся дифференциации интересов различных социальных групп и общностей при реальном плюрализме в

¹ В.В. Влазнев Гражданское общество и правовое государство в современной России //Национальные интересы. 2002. №5.

² Тадевосян Э.В. К вопросу о характере государственной власти Российской Федерации // Государство и право. 2002. № 3. С. 20.

обществе¹. Этому может способствовать рождение новых форм массовой политической деятельности, появление самоуправляемых структур, ассоциаций, неформальных гражданских движений.

Государство как правовая форма организации и функционирования публичной политической власти является институцией гражданского общества. Такая характеристика государственности предполагает строгое концептуальное различие сфер гражданского общества и государства².

Первая — это сфера свободной, автономной активности гражданина, который выступает самостоятельный, независимый как индивид, преследующий свои частные цели и интересы. Граждане в этой сфере формально равны, и отношения между ними регулируются гражданским правом. Столь же автономными являются и ассоциации, общественные учреждения, которые создаются гражданами в этой сфере (общественные объединения, средства массовой информации, политические партии, профсоюзы, гражданские движения, союзы предпринимателей и т.д.).

Вторая сфера — это область публично-властных отношений и институтов, в которой государство как аппарат должно действовать только в общих интересах. В этой сфере государство и граждане вступают в публично-правовые отношения двоякого рода³. Во-первых, граждане выступают как политически активные субъекты, устанавливают эти отношения по своей воле и формируют в общем и целом аппарат публичной власти. Они реализуют тот элемент своей правосубъектности, который именуется конституционно-правовыми отношениями. Во-вторых, граждане вступают в отношения с представителями аппарата публичной власти. В этом случае возникают отношения формального неравенства, отношения повеления-подчинения.

Конституция Российской Федерации дает следующую основу для взаимодействияТ органов государственной власти и гражданского общества:

¹ А.Б. Габоев Защита прав и свобод человека – важнейший составной элемент при осуществлении государственной национальной политики // Государство и право. 2005. № 1. С. 28.

² Там же. ³ Там же.

- 1) ч.2 ст. 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- 2) ст.10 Конституции Российской Федерации провозглашает, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Кроме того, Конституция Российской Федерации провозгласила и гарантировала местное самоуправление и статус органов местного самоуправления (ст.130–132).

Конституция Российской Федерации 1993 года стала значимой вехой во взаимоотношениях российского гражданского общества Российским c государством 1. Главной целью Конституции Российской Федерации было властного механизма, значительно установление нового усиливавшего также исполнительную ветвь. Ho сфере президентскую власть, a взаимодействия государства и общества конституционные положения вполне определили важнейшие демократические принципы: 13 четко предусмотрены Конституции Российской Федерации политическое многообразие и многопартийность, равенство общественных объединений перед законом; в ст. 29 гарантируется свобода массовой информации и запрещается цензура; в ст. 30 закреплено право каждого (то есть как российского гражданина, так и иностранца и лица без гражданства) на объединение, включая право на создание профсоюзов².

Именно конституционные основы государственного строительства (прежде всего — народовластие, федерализм, суверенность Российской Федерации, ее целостность и единство, верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов, разделение при осуществлении единой власти по вертикали и горизонтали, разграничение предметов ведения и др.), последовательно реализуемые на практике, призваны обеспечить целостность и

 $^{^{1}}$ Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. № 8. С. 8.

² Там же.

стабильность системы исполнительной власти, правовые и организационные принципы ее функционирования и взаимодействия с гражданским обществом ¹.

Отечественные исследователи предлагают различные модели и сценарии развития федерализма и национальной политики государства, однако, ни один из них не получает безусловного признания. В этой ситуации может быть небесполезным обращение к методологическому осмыслению существующих расхождений и теоретических альтернатив, определению принципов подхода к решению поставленных проблем².

Целостность и стабильность федерации во взаимоотношениях с ее составными частями – факт, определяемый прежде всего содержательно, хотя нельзя не учитывать и позитивную или негативную роль конституционноправовых норм, их самостоятельного значения³. В этом смысле, проблема федерализма – составная часть более общей и глубокой проблемы укрепления государственности в целом, создания власти, легитимной морально и социально, имеющей внятную программу действий, четкие духовнонравственные ориентиры, преследующей цели общего блага.

Неслучайно в юридической литературе российский федерализм Н.М. Добрынин «фантомным», подразумевая называет «такое состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается разрыв реально сложившейся, И существует системный OT между декларированным и действительным состоянием государственной системы»⁴.

«Фантомность» есть прямое порождение и продолжение главного качества российской политико-правовой системы, определяемой как «мнимый конституционализм»⁵. Суть этого феномена – кардинальное противоречие между политикой и правом, возникающее достаточно часто при переходе

⁴ Добрынин Н.М. Новый федерализм: модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 77.

¹ Пляйс Я. На перекрестках модернизации российского федерализма // Власть. 2002. № 11. С. 26.

² Ю.Г. Ершов Гражданское общество – основа федерализма /[Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n14-15/27.

³ Там же.

⁵ Ю.Г. Ершов Гражданское общество – основа федерализма /[Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n14-15/27.

традиционного общества модернизации. Он представляет собой К видоизменение новых конституционных и политических норм, ценностей, институтов, и прежнего политического класса, использующего конституцию не как средство социального контроля и управления, а как способ легитимации собственной Такой политико-правовой феномен власти. нацелен на стабилизацию общества в интересах политического режима и именно из него выводить декларативность всей институционально-нормативной следует системы общества при сохранении авторитаризма бюрократизма, прорастание тенденций монополизации власти и свертывания начатых реформ¹. Политическая система принятия решений, основанная на принудительном и централизованном распределении ресурсов любого рода в интересах узкой обладателей власти и аппарата принуждения принципиально несовместима с целями гражданского общества.

На современном этапе под гражданским обществом подразумевается система добровольных самоуправляющихся объединений людей, обладающих основными, признаваемыми в качестве естественных и неотъемлемых, правами и свободами². Стабильность гражданского общества и его поступательное движение в значительной степени зависят от возможностей для самореализации и удовлетворения своих интересов различными социальными группами и общностями, в том числе и этническими.

Опора на ценности гражданского общества с необходимостью влечет превращение государства в инструмент общественного согласия и компромисса, создающий определенный баланс индивидуальных и групповых интересов, в средство достижения социального партнерства и гражданского мира³. Именно на этом пути воплощается в жизнь единство сильного государства и правовой гарантированности статуса личности как свободного и автономного индивида.

-

¹ Там же.

² Там же.

³ Дробижева Л.М. Завоевания демократии и этнонациональные проблемы России (что может и чего не может дать демократизация) // Общественные науки и современность. 2005. № 2. С. 23-24.

Суть этого подхода исчерпывающе изложил П. Сорокин, считавший необходимым создание условий, «при которых различным народностям, входящим в состав одного государства, жилось бы свободно и хорошо. От этого порядка выиграли бы и государство в целом, и отдельные национальности. Раз каждой В данном государстве народности предоставлено полное самоуправление, раз каждая национальность ни в чем не ограничена, то в единстве и процветании такого государства будут заинтересованы все его народности. В таких условиях каждая национальность не только не будет желать отделенности от него, но, напротив, будет стремиться теснее сплотиться с другими народностями под крышей этого государства»¹.

В самом общем виде решение проблем российского федерализма сопряжено с укреплением института частной собственности и рыночных механизмов гражданского общества, независимостью средств массовой информации, идеологическим И политическим плюрализмом, словом, движением по пути свободы. Движение к этой цели, по необходимости, не не быть длительным, поэтапным, определяемым политической может повесткой дня, закреплением достигнутого уровня межэтнического согласия и толерантности граждан, культурного плюрализма И освоения общечеловеческих ценностей.

В юридической литературе, обращающейся к истокам противоречий российского федерализма, его шаткому, неустойчивому состоянию, все зачастую сводится к «параду суверенитетов», воле этнических элит². Между тем сепаратизм в России – и этнический, и региональный – закономерность модернизационных циклов, вызываемая распадом государства, ростом дезорганизации и конфликтом составных частей государства, особенно когда оно громадно по размеру и количеству народов, составляющих его население³.

¹ Сорокин Питирим. Автономия национальностей и единство государства // Государство и право. 2000. № 10. С. 95.

² А.А. Мелкумов Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект // Общественные науки и современность. 2001. № 4. С. 66.
³ Там же.

Приоритет гражданского общества перед государством видится в реализации подхода к суверенитету субъекта федерации как выражению воли части народа федеративного государства – территориальной общности людей, обладающих своими интересами, своими проблемами¹. Поэтому подлинный федерализм связан с признанием центральной властью и ее федеральными представителями конкурирующей легитимности региональной государственной власти и ее политических лидеров. Но в ком бы ни воплощалась публичная власть в государстве, гарантии прав личности и ее свободы должны составлять фундамент зрелого гражданского общества.

К.А. СОЛОДУХИН

аспирант кафедры конституционного и муниципального права, ИГиП ТюмГУ,

н.м. добрынин

профессор кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, доктор юридических наук

ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВОСОЗНАНИИ

В отечественной юридической науке, как и в российской политике последних лет, достаточно отчетливо проявляется стремление к поиску простых ответов на сложные вопросы. Например, наиболее распространенным определением власти является следующее: «Это отношении господства и подчинения, при которых воля и действие одних лиц (властвующих) доминирует над волей и действиями других лиц (подвластных)» (С.С. Алексеев). Или «государственная власть - это концентрированное выражение воли правящих социальных групп» (В. Корельский). В этом контексте весьма актуальным для исследований становится рассмотрение самого феномена власти, его исторический генезис и определение этого сложного социального явления.

¹

 $^{^1}$ Ю.Г. Ершов Гражданское общество – основа федерализма /[Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n14-15/27.

Тема власти поднималась в любой науке, так или иначе связанной с обществом, ибо по большому счету власть существует везде, где есть устойчивое объединение людей, этим и объясняется её социальный характер. Данная проблематика исследуется в рамках многих научных направлений, которые рассматривают те или иные аспекты этого феномена, расставляя различные акценты на тех или иных ее проявлениях. Именно многообразие взглядов на проблему власти предполагает формирование и развитие единой науки о власти - кратологий и её отдельных отраслей, рассматривающих конкретные проявления власти 1.

С теоретико-методологических позиций появление подобной области исследования более чем оправдано. В широком смысле объектом кратологий является власть: государственная, экономическая, политическая и другие ее проявления в различных сферах социальной системы. В свою очередь, предметом исследования выступают: явления, закономерности и принципы существования власти и пласты отношений независимо от того, в какой социальной сфере они возникают.

В теории разработаны системная и структурно-функциональная концепции власти, связанные, прежде всего, с работами Т. Парсона, Д. Итона, Г. Алмонла, М. Крозье и других². По мнению Т. Парсона, власть представляет собой особенное интегративное свойство социальной системы, имеющее целью поддержание её целостности, координацию общих коллективных мелей с интересами отдельных элементов, а также обеспечивающее функциональную взаимозависимость подсистем общества на основе консенсуса граждан и легитимизации лидерства³.

К числу наиболее влиятельных подходов к определению власти относится и концепция власти Р. Даля, определяющая власть как контроль за поведением.

 $^{^1}$ Развитие этих идей представлено в следующих работах: Власть, Основы кратологии. - М,: Луч, 1995, - 304 с; Введение в науку о власти, - М.: ТВ8, 1996. - 380 с; Власть. Кратологический словарь. - М.: Республика, 1997. –

² См: Власть. Очерки современной политической философии Запада — С.173 ³ Parsons, Talcott, Polity and Society, in ders: Politics and Social Structure, New York, 1969. P.103

В отличие от некоторых исследователей, допускающих существование властных отношений в животном мире и даже в неживой природе (Э, Голдвин, К. Гибсон и др.), Р.Даль использует понятие власти только для характеристики отношений между людьми > «Хотя в разговорной речи термин охватывает отношения между людьми и другими одушевленными и неодушевленными предметами, - отмечает Р.Даль, - мы полагаем необходимым ограничить его отношения между людьми.....Акторами могут быть индивиды, группы, роли, учреждения, правительства, национальные государства или другие объединения людей»¹.

Трудно выделить и классифицировать все заслуживающие внимания концепции власти, поскольку различия между ними можно провести по нескольким основаниям. Тем не менее, и с этим соглашается большинство исследователей, в концептуальном анализе власти довольно отчетливо просматриваются две основные традиции.

Первая традиция, обозначаемая как «секционная (групповая) концепция власти» или как «традиция Реализма» и идущая от Г. Гоббса и М, Вебера, представлена в работах Х. Лассуэлла и Э. Кэплэна, Р. Даля, Д. Картрайта, С. Льюкса, Э. Гидденса и других авторов. Власть рассматривается здесь как асимметричное отношение, включающее актуальный или потенциальный конфликт Она между индивидами. возникает В тех социальных обладает взаимоотношениях, ИЗ субъектов способностью где ОДИН воздействовать преодолевая сопротивление. на другого, его концептуализируется как власть над кем-то, как «отношение нулевой суммы», в котором возрастание власти одних индивидов и групп означает уменьшение власти других индивидов и групп.

Вторая традиция — «несекиионная концепция власти» - отвергает идею «нулевой суммы», допуская что власть может осуществляться ко всеобщей выгоде. В данной традиции она рассматривается как коллективный ресурс, как способность достичь какого-то общественного блага; подчеркивается

¹ Dahl Robert A. Power, encyclopedia of the Social Sciences Bd. 1968, New York, P80

легитимный характер власти, ее принадлежность не отдельным индивидам или группам, а коллективам людей или обществу в целом.

Современными представителями этой традиции, корни которой восходят к Платону и Аристотелю, являются Т. Парсоис, Х. Арендт и, в какой-то мере, М. Φ уко. 1

Однако, несмотря на научные изыскания, еще Л.И, Петражицкий указывал на невыясненность и спорность природы государственной власти². В этом можно убедиться, знакомясь с работами видных дореволюционных юристов Н.М. Коркунова, Л.И. Сорокина, В. Ж. Хвостова.

Психологическая теория Н.М, Коркунова признает государственную власть не единственной властвующей в государстве волей. Властвование само по себе - явление вторичное, порождаемое сознанием зависимости, которое представляет первоначальную реакцию человека. Государственная власть - сила, обусловленная общим сознанием³.

Власть никогда не является свойством или отношением лишь одного действующего лица (органа). Власть - всегда двустороннее, асимметричное, с доминированием воли властителя взаимодействие сё субъекта и объекта. Она невозможна без подчинения объекта. Если такого подчинения нет, то нет и власти, несмотря на то, что стремящийся к ней субъект обладает ярко выраженной волей властвования и даже мощными средствами принуждения. В конечном счёте, у объекта властной ноли всегда есть пусть крайний, по все же выбор - погибнуть, а не подчиниться. Осознание зависимости власти от покорности населения нашло свое практическое политическое выражение в акциях гражданского неповиновения, что широко используется во всём мире.

Н.М. Коркунов определял государственную власть, как силу, обусловленную сознанием гражданами их зависимости от государства, порождающую в общественной жизни своеобразные явления двоякого рода.

-

¹ См: Власть. Очерки современной политической философии Запада – С.173

² См: Петражитский Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности – СПб, 1907 – С.204

³ Коркунов Н.М. Лекции по общей тории права – СПб.,1894 – С.243

Во-первых, она побуждает граждан совершать то, что они считают необходимым для государства, от которого сознают себя зависимыми...

Во-вторых, граждане подчиняются велениям отдельных лиц, признаваемых органами государственной власти. Характеристика государственной власти как силы, способной подчинять, верна потому, что организующее воздействие государства не может осуществляться, опираясь лишь на убеждение. Реализация власти (силы) предполагает деятельность специально уполномоченных ЛИЦ (органов), которая осуществляется посредством издания общеобязательных велений. Властью "распоряжаются", а значит, в таком контексте речь не идет об отождествлении органа с властью. Вместе с тем можно сделать и противоположные выводы. Н.М. Коркунов отмечал: «Так как то, что выполняется органом, называется вообще его функцией, то и те акты власти, на осуществление которых имеет право данный орган власти, также именуются функциями органа власти, а вне отношения к тому или другому отдельному органу, их осуществляемому, они именуются просто функциями власти подобно тому, как и все вообще функции, осуществляемые отдельным органами живого...» Подчеркнем, что автор, не отождествляя власть с органами государства, отмечает, что власть проявляется в принуждающем воздействии и осуществляется государственными органами посредством реализации функций.

Сущность взгляда Н.М. Коркунова сводится к тому, что власть не является единой властвующей в государстве волей. Она вообще не является проявлением воли, так как властвовать может не только живой человек или группа лиц, но и умершие, отвлеченные идеи.

Следует отметить, что государство как целая система органов, структур, использующих самые разные ресурсы, сегодня занимает особое место в системе социальных властеотношений. Только отдельные государственные органы вправе применять насилие, обеспечивать обязательность принимаемых решений. Государство по природе своей является организацией всего общества,

¹ Коркунов И.М. Указ. соч. С.250

так или иначе, отражающей различные интересы. Власть государства распространяется на всех граждан, проживающих на данной территории, независимо от вероисповедания, политических позиции, социального положения ¹.

При этом государственная власть не обязательно использует принуждение целей. Могут использоваться достижения своих идеологические, ДЛЯ другие методы воздействия. В тоже время именно экономические и государственная власть обладает монополией на то, чтобы принудить членов общества ДЛЯ выполнения своих намерений. Структура власти фактически является разделением распределение власти права использование. Когда говорят, что одно лицо обладает большей властью, чем другое, это значит, что оно имеет большую свободу действий.

Власть проявляется прежде всего в деятельности государственного органа, сила которого определяется не тем, в каком направлении она осуществляется, а тем, какие возможности (полномочия) позволяют выполнять поставленные перед ним задачи. Функция (понимаемая как направление деятельности) не характеризует власть как возможность осуществлять принуждение. Можно сказать, что одной из функций государства в целом является осуществление принуждения, но в этом случае речь идет лишь об одном из направлений деятельности, но не о содержании власти.

Распространенным является понимание власти как волевою отношения. В.Е. Чиркин формулирует его следующим образом: «Государственная власть - это возникающее на основе социальной асимметрии в обществе и обусловленное потребностями управления им социальное волевое отношение, в котором одной из сторон является особый политический субъект - государство, его орган, должностное лицо»². Из данного определения следует, что государственная власть не является совокупностью органов государства, а реализуется специализированным государственным аппаратом (парламент,

 $^{^{1}}$ Манов Г.Н. Признаки государства: новое прочтение // Политические пробелы теории государства. - М, 1993. - С. 40.

² Чиркин В.Е. Основы государственной власти. – М. Юристь, 1996. С.16

правительство, суды и т,д,). При этом государственная власть не сводится к аппарату принуждения: не власть принимает решения и принуждает к исполнению волевых предписании, а ее специально образуемые органы.

Представление власти в качестве объективно существующей данности не значит, что она существует как самостоятельный субъект социальных отношений. А.А. Здравомыслов предлагает следующее определение власти: «Власть не просто «отражает интересы», она творит новые отношения, конструирует мир, модифицируя социальное пространство....»¹, При этом понятие власти оказывается вне пределов этических категорий, человеческого понимания, так как человек способен уловить только следствие, а не процесс модификации. Таким образом, понятие власти выводится за пределы этических категорий, позитивных дефиниций.

Власть придаёт обществу целостность, управляемость, служит важнейшим фактором организованности И порядка. Иными словами, ЭТО системообразующий элемент, обеспечивающий обществу жизнеспособность. Под воздействием власти общественные отношения становятся целенаправленными, приобретают характер управляемых и контролируемых связей, а совместная жизнь людей делается организованной и упорядоченной. 2

Таковы основные современные подходы к определению и пониманию власти, но для полного и всестороннего анализа понятия власти важно отметить, что для современного российского общества характерно глубоко укоренившиеся представления о власти во всех ее проявлениях как о категории, имеющей негативную сущность. Такое понимание власти характерно для всех социальных групп (кроме, конечно, государственных и муниципальных служащих). При осмыслении причин негативного отношения к сущности власти в правосознании очевидным становится тот факт, что негативное отношение не только к властным субъектам, но и к самой категории «власть» вызвано постоянным злоупотреблением полномочиями субъектами властных

-

¹ Здравомыслов А.А. Власть и общество // Социальный журнал. – 1994. №2. С.7.

² Малько А.В. Теория государства и права. – М. Юристь, 2000. С-38

отношений, использованием власти для достижения собственных корыстных целей. При этом наибольшее количество злоупотреблений характерно именно на низовом уровне власти. На том уровне, который непосредственно соприкасается с объектами властеотношений, а значит и наиболее прозрачен для обозрения. Именно негативное отношение к власти как к категории и к властным субъектам, как к носителям власти, обусловило специфическое правосознание современного российского общества, которое получило определение «правовой нигилизм».

Конечно, наметившаяся тенденция К увеличению поддержки государственной власти населением бесспорно положительна, но связана она скорее с харизматиескими свойствами нескольких высших государственных лиц, а не с качественным изменение системы организации и функционирования власти. Для преодоления резко отрицательного отношения к субъектам власти и, как следствие, «правового нигилизма», царящего в российском обществе необходимо прежде всего качественное изменение формы осуществления власти на низовом уровне, коррупция на котором ужасает!(получение взятки сотрудником ДПС или ГАИ стало нормой жизни, доблестные сотрудники патрульно-постовой службы облагают данью мигрантов и решение любой проблемы в военном комиссариате можно организовать по сходной цене). Но самое страшное, что каждый человек в стране все это знает и видит. Вот и корень отношения к власти как к злу, ведь власть не только подчиняет - она растлевает.

Таким образом, если переломить ситуацию, царящую на низовом уровне власти все же удастся, то через некоторое время отношение к сущности власти в правосознании социальных групп изменится на позитивное, а вместе с этим резко возрастет и правовая культура.

Список литературы:

1. Власть. Кратологический словарь. - М.: Республика, 1997.

- 2. Parsons, Talcott, Polity and Society, in ders: Politics and Social Structure, New York, 1969
- 3. Dahl Robert A. Power, encyclopedia of the Social Sciences Bd. 1968, New York.
- 4. Петражитский Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности – СПб, 1907
 - 5. Коркунов Н.М. Лекции по общей тории права СПб., 1894
- 6. Манов Г.Н. Признаки государства: новое прочтение // Политические пробелы теории государства. M, 1993
 - 7. Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М. Юристъ, 1996.
 - 8. Малько А.В. Теория государства и права. М. Юристъ, 2000.
 - 9. Розин В.М. Юридическое мышление. Алматы; Эдшет, 2000.
- 10. Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства, М. 1907.
- 11. Здравомыслов А.А. Власть и общество // Социальный журнал. 1994. №2.

Д. А. АВДЕЕВ

Доцент кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, кандидат юридических наук

ВЛИЯНИЕ ПРАВОСОЗНАНИЯ НАРОДА НА ФОРМУ ПРАВЛЕНИЯ

На наш взгляд, вектор развития отечественного законодательства направлен на укрепление, прежде всего, государственности. Проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина отошли на второй план, при этом, как обычно, не потеряв своей актуальности. Наметившиеся изменение формы правления, реорганизация системы государственной власти, преобразование принципа разделения властей, выраженное в укреплении вертикали исполнительной власти, не могут не сказаться на существующей проблеме обеспечения прав и свобод личности.

Не вызывает сомнений тот факт, что форма государственнотерриториального устройства также оказывает влияние на процесс обеспечения прав человека. В этой связи М.Н. Карасев полагает, что «в федеративном государстве возможно (теоретически) допустить некоторые региональные особенности в гарантированности и разнообразии мер защиты прав и свобод человека и гражданина, учитывая специфику законодательства различных субъектов, однако, как представляется, подобное различие должно носить минимальный характер ...»¹.

По замечанию В.В. Невинского, «для законодательного регулирования собственно субъекте положения личности В Федерации остается пространство... Объем законодательства субъектов, незначительное продолжает он, - будет определяться такими правилами, как недопустимость двойного федерального и регионального правового регулирования схожих общественных отношений, возможность установления субъектом Федерации дополнительных прав и свобод личности за счёт собственных ресурсов, в том числе прав и свобод личности, обусловленных региональными особенностями климатического, техногенного, национально-этнического, социального характера»². Влияние федеративной формы государственного устройства на обеспечение прав и свобод человека и гражданина обосновывается и другими авторами³. Солидаризируясь с позицией Л. Д. Воеводина, мы считаем, что конституционный строй государства, его государственное устройство, форма правления оказывают либо непосредственное влияние на весь статус личности, на состояние реализации её прав и свобод, либо косвенное⁴.

¹ Карасев М.Н. Институт совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 40.

² Невинский В.В. Правовое положение личности в субъектах Российской Федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Кряжков. – М.: Городециздат, 2002. С. 234.

³ См., например: Абдулатипов Р.Г. Главное в национальной политике – защита прав и свобод человека независимо от национальной принадлежности и территории проживания в Российской Федерации // Регионология. 1999. №1; Аринин А.Н. Российский федерализм и гражданское общество. – М.: 1999; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учебное пособие. – М.: Дело, 1999; Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2002.

⁴ Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М.: ИНФРА-НОРМА, 1997. С. 256-257.

По убеждению, изменение (совершенствование) формы нашему государства (формы правления, формы государственного устройства политического режима) не должно быть панацеей от существующих государственных и социальных вопросов, в том числе проблем, связанных с обеспечением прав человека. В тоже время нельзя не согласиться с Ф. М. Раяновым полагающим, что нам «нужно больше думать о том, какое государство мы хотим формировать (демократическое или автократическое), а не о том, федеративным оно будет или унитарным. Необходимо сформировать демократическое государство, подконтрольное народной воле, институтам гражданского общества, и тогда проблема федеративного государства перестанет быть актуальной»¹.

Можно с уверенностью говорить, что в настоящее время после осуществления мер, направленных совершенствование ряда на территориальной формы государственного устройства (формирование модели централизованной федерации в России), начался процесс реорганизации формы правления – порядка формирования органов государственной власти, что, как нам кажется, является частью проводимой так называемой административной реформы. Таким образом, проводимые главой государства политико-правовые преобразования вышли новый уровень на модернизации системы И организации государственной власти.

В то же время форма правления сама детерминирована рядом факторов (исторических, национальных, социально-экономических, политических, идеологических и др.), что не может не оказывать существенного влияния на обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

Известно, что в Конституции Российской Федерации содержится лишь общая формулировка, что Россия – это государство с республиканской формой правления, при этом, не указывается ее разновидность (президентская или парламентская). Тем не менее, исследователи не сходятся в том, какие именно

-

¹ Раянов Ф.М. Развитие современных представлений о сущности федеративного государства // Российский юридический журнал. 1999. №1. С.118.

разновидности республиканской формы правления следует выделять. Так, по мнению, М.Н. Марченко, современные республики различаются на два вида: парламентские и президентские¹. В.С. Нерсесянц выделял две основные формы современной республики: президентскую, парламентскую, представляющие собой различные варианты реализации принципа разделения властей в государстве². А.С. Автономов классифицирует все республики на парламентарные, президентские (дуалистические), республики со смешанной формой правления (полупрезидентские) и монократические³.

Несмотря на существующие разновидности республик, все они обладают общими характерными признаками. К числу основных относятся следующие: выборность высших органов государственной власти, их ответственность (политическая и юридическая) перед избирателями, срочность их избрания, коллегиальность правления, позволяющая не только обеспечивать подконтрольность различных ветвей власти, их взаимное сдерживание от возможного произвола, но и более эффективно решать каждой из них свои специализированные задачи⁴.

Анализ Основного закона не даёт чёткого ответа на вопрос о том, к какому виду республик относится Российская Федерация. Следует отметить, что в научной литературе нет единой позиции в отношении характеристики формы правления в Российской Федерации. В частности, Т. Я. Хабриева и В.Е. Чиркин считают, что в нашей стране сочетаются черты президентской и парламентской республик, но на практике в системе управления государством доминирует президент⁵. По мнению американского исследователя Х. Линца, президентская модель, имеющая место в постсоциалистических странах, в том числе и в России, ведёт к росту политической нестабильности, противопоставлению

¹ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права. Учебник. – М.: Проспект, 2001. С. 186.

² Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: НОРМА-ИНФРА, 2002. С. 248.

³ Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. – М.: ТК Велби, Проспект, 2005. С. 252-256.

⁴ См.: Матузов Н. И. Указ. соч. С.82.

⁵ Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. – М.: Норма, 2005. С. 251.

законодательных и исполнительных органов, пренебрежению принципом законности 1 .

Как Л. Д. Воеводин, полагает «непредвзятый научный анализ существующих у нас основ конституционного строя... скорее можно представить в форме некой «выборной монархии»². Действительно, анализ Российской возможностей Президента Федерации, предусмотренных федеральным законодательством, и его конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти позволяет с уверенностью говорить о сосредоточении в руках главы государства больших полномочий. По словам Д. А. Керимова, «чрезмерная власть, внезапно представленная в республике гражданину, образует монархию и дальше больше, чем монархию... в республике же гражданин, завладевший чрезвычайной властью, имеет гораздо большую возможность злоупотреблять ею, так как тут он не встречает никакого противодействия со стороны, не предусмотревшей этого обстоятельства...»³.

Так, например, Президент РФ может представлять одну и ту же должность Председателя Правительства, кандидатуру на председательствовать заседаниях Правительства, без на каких-либо ограничений принимать решение об отставке Правительства (без согласия Государственной федеральный судебный Думы), корпус формируется фактически Президентом, имеет неограниченное право законодательной инициативы, право самостоятельно формировать Правительство, по своему усмотрению предоставлять гражданство Российской Федерации при наличии условий, препятствующих его получению, возможность образовывать новые органы власти (например, Государственный совет⁴), не предусмотренные Конституцией, право распускать законодательный (представительный) орган государственной власти субъектов Федерации и т.д.

¹ Цит. по кн. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. – М.: Издательство МГУ, издательская группа ИНФРА-НОРМА, 1997. С. 252.

² Воеводин Л.Д. Указ. соч. С. 256.

³ Керимов Д.А. Проблемы общей теории права и государства. Учебное пособие. 2-е издание. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2005. С. 587.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. № 36. Ст. 3633.

Примечательно, что после трагических событий в г. Беслане Президент самовольно решает изменить порядок формирования высшего органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации, представив соответствующий законопроект в Государственную Думу Федерального Собрания.

Исследование полномочий Президента позволяет прийти к выводу, что в руках Президента Российской Федерации сосредоточена та полнота власти, которой достаточно для проведения политической воли Президента в пределах Конституции Российской Федерации, гарантом которой он является. По справедливому замечанию В. И. Радченко, правовое положение российского Президента и его приоритет по отношению к другим высшим органам государства позволяет сделать вывод о существовании в России особой формы правления, во многом нетипичной для зарубежных стран¹.

Следовательно, народ как единственный источник власти в стране утратил право избрания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Таким образом, на основе вышесказанного, можно констатировать, что в России Президент ограничен неограниченной Конституцией.

Таким образом, становится очевидным, что обеспечение этих прав и свобод поставлено в зависимость не только от формы государственнотерриториального устройства, но и от складывающейся в стране формы правления, от степени участия избирателей в процедуре формирования органов государственной власти.

Как нам кажется, именно правосознание население будет основным толчком развития любых процессов, возникающих в той или иной сфере жизнедеятельности человека, в том числе и реорганизации формы правления и формы государственно-территориального устройства. Считаем, что ядром поведения человека является правосознание. В свою очередь, уровень развитости так называемого «ядра» будет зависеть от многих причин. Рассмотрим некоторые из них подробней.

¹ Там же. С. 240.

Думается, многие согласятся c тем фактором, ЧТО российские правосознание кардинально отличается от правосознания граждан западных Одним ИЗ факторов, сыгравших последнюю демократий. не роль формировании «специфического» российского правосознания, является географическое положение России. Россия представляет собой своеобразный мост, находящийся между двумя крайностями и тем самым испытывающий влияние разных по своей сути культур: западной и восточной. Таким образом, Россия представляет собой интегрирующий центр восточной и западной культуры, в том числе и правовой. Традиции, обычаи, обряды, основанные на этой интеграции, способствовали формированию устойчивого интеллектуально-духовного строя (образа) народа – менталитета.

Не мог не отразиться на российском правосознании и тот факт, что Россия представляет собой территорию, население которой состоит из множества различных народов и народностей, являющихся носителями какой-то своей правовой культуры, имеющих свой уклад жизни, свои традиции, свои взгляды на общественно-политические институты, свое понимание мира и его обустройства. Все это накладывает отпечаток на российскую правовую культуру целом.

Русский правовед И. А. Ильин рассматривал правосознание как совокупность воззрений на право, на государство, на всю организацию общественной жизни. Например, он считал, что форма правления в государстве определяется, прежде всего, монархическим или республиканским правосознанием народа 1.

В российском монархическом государстве восточно-деспотического типа уважительного отношения к праву и закону сложиться не могло, не было в нем и условий для утверждения демократической законности. При достаточно очевидном отсутствии в истории нашей страны стойких правовых традиций правовых ценностей нельзя забывать о громадном вкладе русских юристов – ученых и практиков в дело формирования правосознания в России в конце XIX начале - XX веков. Но процесс становления российского правосознания был прерван в 1917 году. Существенный урон зарождавшемуся российскому

 $^{^1}$ Ильин И. А. О монархии//Вопросы философии. 1991. № 4,5.

правосознанию нанесла марксистско-ленинская мысль об отмирании права. Не способствовала развитию правосознание и правовая жизнь советского общества. Российское общество в ебго сегодняшнем состоянии завершает XX век. В условиях глубокого дефицита правопонимания и правосознания. В этой ситуации вопросы понимания роли правосознания и путей формирования и развития правовой культуры приобретают особую значимость.

Сейчас наше общество переживает период кардинальных перемен. Согласно положению, предусмотренному в ст. 1 отечественной Конституции, демократическое федеративное Россия есть правовое республиканской формой правления. Небезызвестно, что данная норма является нормой – целью. Тогда возникает естественный вопрос, можно ли достичь цели, не ставя никаких задач, направленных на ее достижение. Все, что закрепляется в вышеуказанной статье Конституции, для россиян ново и непонятно. Думается, большинство согласится с тем фактором, что Россия на протяжении веков являлась монархией с элементами унитаризма. Что касается демократии, то вряд ли можно сказать, что народ в России олицетворяет власть. И хотя в ст. 3 Конституции отчетливо указывается, что единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который, по нашему мнению, в большинстве своем этого не осознает.

Нельзя не согласится с профессором Т. Д. Зражевской которая считает, что для достижения правосознания нации и формирования ее внутреннего единства необходимо формирование на уровень конституционного законодательства целей государства co статутными характеристиками, отвечающими правосознанию и интересам народа. Нация должна знать, куда развивается общество, какова цена этому развитию и поверить в данный процесс. В противном случае реализация конституционного законодательства невозможна 1. Немаловажную сыграть роль призвана обшая как профессиональная общеобразовательная подготовка юристов, И так информированность граждан.

Таким образом, как мы видим любые реформы политического и государственного устройства должны исходить из специфики менталитета и

_

 $^{^1}$ Зражевская Т. Д. Автореф. Дисс. . . . докт. юр. наук. С.31.

правосознания граждан, которые в своей совокупности и будут определять соответствие формы государства его содержанию. Как показывает опыт государственного строительства в России для органов публичной власти характерным было и остается всевластие и юридическая безответственность за свои действия (бездействия), что затрудняет становление гражданского общества. Гражданин не чувствует заинтересованность властей в создании полноценных и действенных условий для его самореализации. Мы почему-то преследуем демократические идеалы, порой не понимая их истинного смысла и назначения, заимствуя зарубежный правовой опыт не задумываясь о его последствиях. Полагаем, что деятельность органов государственной власти и местного самоуправления должна коррелироваться с учетом современных тенденций, направленных на реформирование их правового статуса, и правосознания народа.

В этой связи представляется логичным, во-первых, *<u>VCТановить</u>* юридическую ответственность органов публичной власти (и их должностных во-вторых, свою деятельность, повышать уровень информированности граждан, в-третьих, наделить контрольными (взаимносдерживающими) полномочиями органы публичной власти различных ветвей в отношении друг друга.

В.А. ШАБАЛИН

аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ научный руководитель:

н.м. добрынин

профессор кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, доктор юридических наук

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РФ

Процесс развития российского общества, права и государства нашей страны в последние 17 лет отмечен как определенными достижениями (принятие новой Конституции России, целого ряда кодексов, других важных

нормативно-правовых актов общего и отраслевого характера, введение единого порядка регистрации ведомственных нормативно-правовых актов в Министерстве юстиции, поэтапное приведение в соответствие с общефедеральным законодательством значительного массива региональных актов и т.д.), так и существенными недостатками (отсутствие в стране определенной продуманной согласованной правотворческой, и в целом, общеправовой политики на федеральном и региональном уровнях, невысокий уровень правового качества и нормативно-регулятивного значения и воздействия многих принятых правовых актов, явно недостаточное использование в правотворчестве, да и в правоприменительной деятельности правового потенциала действующей Конституции России, наличие заметных пробелов и противоречий в действующем праве, замедленное развитие процессуальных отраслей законодательства, значительное влияние на правотворчество и правоприменение разного рода негативных факторов корпоративно-лоббистского, узкопартийного или криминогенного характера и пр.).

По мере осмысления и оценки итогов процесса социально-экономических и государственно-правовых преобразований предшествующего периода все очевидней становится невозможность успешного преодоления сложившихся глубоких противоречий и целой системы негативных отношений, явлений и тенденций в жизни страны без научно-обоснованной и социально одобренной общей стратегии дальнейшего развития российского общества, государства и права. Нужны четко обозначенные цели и ориентиры такого стратегического курса развития, основные социальные, экономические и государственно-правовые параметры социально-экономического и общественно-политического устройства, переход к которому соответствует объективным потребностям развития страны и коренным интересам основных слоев населения. И если с ситуацией вокруг разработки стратегических приоритетов политики социально-экономического развития в последние 8 лет намечается некоторая ясность 1, то в

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.youngscience.ru/753/820/978/index.shtml.

отношении направленности развития отечественной правовой системы попрежнему остается множество вопросов.

Стране необходима внутренне согласованная, практически значимая и последовательно реализуемая общая концепция правовой политики, положения которой находят свою конкретизацию и специфическое преломление в различных сферах общественной и государственной жизни, в правовой политике юридико-правового характера (в правотворчестве, правоприменении, в сфере конституционного строительства, гражданского права, уголовного права, правосудия и т.д.).

Принятое определение правовой политики определяет ее как «государственная политика в области развития права (внутреннего и международного), стратегия и тактика правового пути развития общества, государства, страны; система идей, принципов, норм, форм и процедур признания, осуществления и развития начал и требований господства права в общественной и государственной жизни»¹. Таким образом, правовая политика государства – важная составляющая часть системы стратегических планов в стране и концептуальная основа для правотворчества.

О необходимости и особенностях выработки положений правовой политики в регулировании различных сфер общественной жизни, в деятельности органов правотворческих органов различного уровня высказываются множество авторов². Особое значение, по нашему мнению приобретает вопрос о выработке правовой политики на уровне субъектов российской Федерации.

1

¹ Нерсесянц В.С. Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации. Монография / Н.В. Варламова, В.В. Лапаева, Е.А. Лукашева, В.П. Малахов и др.; под ред. Н.С. Соколовой. – М.: Изд-во РУДН, 2006. – С. 69.

² См., например: Шестеряков И.А. Правовая политика в сфере труда и законотворчества // Социальное и пенсионное право. − 2008. − № 3. С. 20 − 21; Федоров А.В. Реализация уголовно-правовой политики по противодействию незаконному обороту наркотиков // Наркоконтроль. − 2007. № 4. С. 2 − 7; Н.М. Добрынин. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость. // Правовая политика и жизнь, 2004, №1. -С. 28-37; Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в РФ: реализация принципа самостоятельности местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. − 2008. − № 2. − С. 29 − 30; Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и жизнь. − 2004. − № 1. − С. 37 − 44; Поленина С.В., Гаврилов О.А., Колдаева Н.П., Лукьянова Е.Г., Скурко Е.В. Правовая политика России в условиях глобализации // Правовая политика и жизнь. − 2004. − № 1. − С. 28 − 37 и др.

Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации регулируется на нескольких основополагающих уровнях.

Во-первых, в соответствии со ст. 5, 71, 72 и 73 разграничиваются предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации. Отсюда и установление объема правотворческой компетенции субъектов Федерации, и намечающаяся тенденция к укреплению регионального звена системы нормативных правовых актов государства.

В соответствии со ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится значительный объем таких вопросов. Достаточно назвать некоторые из них, чтобы получить представление о масштабах правового регулирования общественных отношений на региональном уровне:

- в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедст-виями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и др.

Осуществляемое по этим вопросам субъектами Федерации совместное с органами государственной власти России правовое регулирование требует последовательной взаимной координации.

Во-вторых, содержание правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Федерации определяется федеральными конституционными и федеральными законами. При этом федеральные конституционные законы имеют, как и Конституция Российской Федерации прямое действие на всей территории Российской Федерации. Названные законы содержат критериями, в соответствии с которыми можно определить издан ли конкретный нормативный правовой акт субъекта Федерации в пределах его ведения.

Так федеральный закон «Об общих принципах организации законнодательных (представительных) и исполнительных органов государственной Федерации»¹ власти субъектов Российской устанавливает принципы деятельности органов государственной власти; определяет функциональные границы их правотворческой деятельности, порядок принятия и обнародования государственной власти субъектов Федерации органами нормативных правовых актов.

Многочисленные федеральные законы, принятые по предметам совместного ведения также являются важнейшими правовыми основами правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Как правило, на основе этих федеральных законов регионы принимают собственные нормативные правовые акты.

Среди них важное место занимает названный федеральный закон «Об общих принципах организации ...», поскольку в нем (в ч. 2 ст. 26.3) приведен уточняющий перечень полномочий по предметам совместного ведения, в

_

¹ СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

отношении которых органами государственной власти субъектов Федерации может осуществляться о регулирование путем издания своих правовых актов.

В третьих, базовые положения, касающиеся регионального правотворчества и выработки правовой политики субъектов Федерации содержатся определяются Конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

В конституциях (уставах) субъектов Федерации, наряду с определением статуса субъекта основных прав, свобод человека и гражданина; установлением предметов ведения и полномочий; формированием органов государственной власти и установлением их компетенции; регулированием основ экономической, культурной, научной жизни региона, весьма существенное место отводится основам правотворческой деятельности органов государственной власти субъекта Федерации.

Как правило, конституционно закрепляются: система нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, круг субъектов права законодательной инициативы, особенности внесения законопроектов в области финансов, порядок принятия, подписания и обнародования законов субъекта Российской Федерации, внесения изменений и дополнений (поправок) в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, порядок повторного рассмотрения законов, возвращенных главой администрации (президентом) субъекта Российской Федерации, а также порядок вступления в силу официального опубликования и толкования законов и других нормативных актов.

Организационно-правовой механизм правотворчества в субъектах Российской Федерации функционирует на планомерной основе. В частности, Тюменской областной Думой ежегодно разрабатывается и утверждается план законопроектных работ, в который включаются вопросы, касающиеся совершенствования областного законодательства, рассмотрения и принятия областных законов, обращений к федеральным органам власти по поводу

необходимости принятия федеральных законов и иных правовых актов федерального уровня.

Осуществляется и разработка долгосрочных приоритетов правовой политики. В настоящее время на долговременный период Тюменской областной Думой принята и реализуется Стратегия деятельности Тюменской областной Думы четвертого созыва¹.

В ней сгруппированы основные приоритеты регионального законотворчества до 2012 года, согласованные с приоритетами законотворческой работы на федеральном уровне.

Главными задачами правотворческой деятельности Тюменской областной Думы являются следующие.

В социальной сфере:

 осуществление мер по решению проблемы занятости, сохранению и дальнейшему развитию трудового потенциала населения, совершенствованию структуры рабочих мест в промышленности и сельском хозяйстве;

- совершенствование механизма контроля за реализацией законодательства, направленного на повышение ответственности работодателя за обеспечение безопасных условий труда на производстве и соблюдение экологических норм;
- осуществление мер по дополнительному пенсионному обеспечению граждан;
- осуществление контроля за исполнением законодательства о ветеранах и инвалидах;
- осуществление мер по развитию сети социально-оздоровительных учреждений с использованием природных лечебных ресурсов Тюменской области;

_

¹ Постановление Тюменской областной Думы от 21 июня 2007 г. № 158 «О Стратегии деятельности Тюменской областной Думы четвертого созыва» // Вестник Тюменской областной Думы.— № 6. – 2007 (ред. от 29.05.2008).

- содействие реализации мероприятий национального проекта в сфере образования;
 - перспективное планирование развития системы образования;
- поддержка научных исследований эффективности действия законов
 Тюменской области;
- содействие созданию и развитию Западно-Сибирского инновационного центра нефти и газа;
- содействие реализации мероприятий по переходу системы образования Тюменской области к стандартам, отвечающим требованиям современной инновационной экономики;
- защита законных прав и интересов детей, укрепление их нравственности, здоровья, развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, законодательное обеспечение государственной поддержки детей-сирот, детей, находящихся под опекой, включая их трудоустройство и предоставление жилья;
- содействие реализации мероприятий национального проекта по обеспечению жильем населения области;
- упрощение порядка предоставления земельных участков для жилищного строительства;
- выравнивание условий оказания медицинской помощи населению
 Тюменской области;
- содействие мерам по укреплению института семьи, защите материнства и отцовства, стимулированию рождаемости, снижению смертности, увеличению продолжительности жизни;
- создание условий для дальнейшего развития культуры и искусства
 в Тюменской области, сохранения национально-культурных традиций и ценностей, обеспечивающих преемственность поколений;
- осуществление мер, направленных на обеспечение этноконфессионального согласия и общественно-политической стабильности в Тюменской области и др.

К приоритетам, обозначенным в сфере экономики, отнесены:

- увеличение доходной части областного бюджета, обеспечение максимальной эффективности использования бюджетных средств в интересах населения;
- повышение эффективности бюджетного планирования,
 обеспечивающего увеличение объема и количества государственных услуг;
 введение среднесрочного планирования областного бюджета;
- развитие информационной среды в сфере инвестирования,
 повышение инвестиционной грамотности населения;
- эффективности политики повышение налоговой cцелью продукции стимулирования производства c высокой добавленной стоимостью инновационной продукции cвысокой долей И интеллектуального труда;
- дальнейшее развитие социально-экономической интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, содействие развитию региональной инфраструктуры, в том числе в рамках программы «Сотрудничество»;
- поддержка экономической интеграции с субъектами Российской Федерации, входящими в состав Уральского федерального округа, направленной на снятие ресурсных, энергетических и транспортных ограничений, в том числе в рамках реализации проекта «Урал промышленный Урал Полярный»;
- стимулирование развития малых и средних нефтедобывающих компаний, компаний технической поддержки нефтегазового сектора;
- стимулирование развития устойчивых экономических связей на взаимовыгодной основе между производителями товаров и услуг юга области и автономных округов;
- повышение эффективности управления государственной собственностью;
 - содействие повышению экологической культуры граждан;

- законодательное обеспечение качества окружающей среды,
 содействие разработке и реализации федеральной комплексной целевой
 программы по обеспечению охраны окружающей среды, экологической
 безопасности и рационального использования природных ресурсов Обь Иртышского бассейна;
- создание благоприятных экономических условий для повышения эффективности и конкурентоспособности агропромышленного производства;
- поддержка прикладных научных исследований, направленных на повышение уровня генетического потенциала племенных животных и урожайности сельскохозяйственных культур;
- создание системы рационального регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения;
- упрощение процедуры оформления прав граждан и юридических лиц на земельные участки;
 - развитие системы земельно-ипотечного кредитования;
- создание благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства, снижение административных барьеров, осуществление мер по государственной поддержке предприятий малого и среднего бизнеса;
- содействие созданию и развитию в регионе транспортнологистического комплекса;
- содействие развитию механизмов частно-государственного партнерства в реализации национальных проектов и др.

Для сферы совершенствования государственного управления обозначены задачи:

 совершенствование законодательства на основе расширения взаимодействия с субъектами права законодательной инициативы в Тюменской областной Думе, с политическими партиями, общественными объединениями;

- совершенствование законодательного процесса, его регламентных процедур, повышение уровня научной, общественной и антикоррупционной экспертизы рассматриваемых в областной Думе законопроектов, качества прогнозов их действия;
- усиление контроля за реализацией законов Тюменской области,
 программ социально-экономического развития области и областных целевых
 программ;
- совершенствование механизмов взаимодействия с Федеральным
 Собранием Российской Федерации, другими федеральными органами
 власти.
- создание системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти области и местного самоуправления;
- содействие развитию правовых основ организации и деятельности местного самоуправления, территориального общественного самоуправления;
- укрепление материально-технической базы институтов мировых судей и милиции общественной безопасности;
- содействие правовому просвещению населения, повышению правовой культуры граждан;
- взаимодействие с профессиональными союзами по вопросам социального партнерства;
- повышение уровня информированности населения области
 взаимодействии областной Думы с институтами гражданского общества;
- проведение согласованной политики по развитию информационного пространства Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа и др.

Кроме названных в стратегию деятельности областной Думы входит и ряд других важнейших приоритетов социально-экономического и государственно-правового развития региона.

Но ни один из них не достижим без последовательного и постоянного согласования правовой политики Тюменской области и Российской Федерации, правотворчества областных и федеральных органов власти. А в этой сфере имеют место пока не разрешенные до конца проблемы.

Динамика внесения изменений в законодательство субъектов Российской Федерации тесно связана с изменениями федерального законодательства. Так, по статистике принятия законов в Новосибирской области количество законов о внесении изменений и о признании утратившими силу законов области составляет более половины законов, принимаемых Новосибирским областным Советом депутатов в течение последних лет работы. Например, только за 2007 год (по состоянию на 1 декабря 2007 г.) из 72 законов о внесении изменений в действующие законы было принято 47 законов, вызванных изменениями федерального законодательства. Из года в год количество законодательных инициатив растет. Аналогичная ситуация складывается и в других субъектах Федерации¹.

К сожалению, зачастую, на протяжении всего периода после принятия России 1993 Γ., законодательные Конституции инициативы Федерации не получают достаточного внимания в органах государственной Российской Федерации. В Государственной Думой, нередки случаи власти проектов, направленных Государственную Думу, без оставления рассмотрения². Крайне небольшим является количество предложенных органами законопроектов, региональными влас-ти которые

_

¹ Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации (2007) [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2007/index.html

² См., например, Добрынин Н.М. Региональное законодательство: от количества к качеству (по материалам межрегиональной научно-практической конференции «Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы», Тюмень, март 1999) / Н.М. Добрынин, М.С. Матейкович // Государство и право. − 1999. − № 10. − С. 115 − 119. Председатель Тюменской областной Думы С.Е. Корепанов отмечал, что направленные в 1998 г. Тюменской областной Думой в Федеральное Собрание Российской Федерации замечания на федеральные законопроекты фактически, были оставлены без рассмотрения. Начальник правового управления аппарата Государственной Думы В.Б. Исаков в своем выступлении упомянул о том, что в прошедшем периоде только 47,3 % законодательных инициатив субъектов Федерации было рассмотрено в Государственной Думе. Также см.: Павлушкин А. Основные направления регламентации взаимодействия федеральных органов власти и законодательных органов субъектов РФ / А. Павлушкин // Федерализм. − 2003. − № 3. − С. 42 − 45; Курманов М.М. Участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в федеральном законодательном процессе / М.М. Курманов // Государство и право. − 2004. − № 10. − С. 52.

федеральными законами. И невозможно объяснить это только низкой активностью органов власти субъектов Федерации или низким качеством законотворческих инициатив. Некоторые субъекты Федерации имеют огромный положительный опыт законотворчества, не учитывать который на федеральном уровне при принятии федеральных законов, регулирующих аналогичные общественные отношения, по меньшей мере, нелогично. А ведь именно эта тенденция была невооруженным взглядом заметна во время интенсивного восстановления единства правового пространства страны, начиная с 2000 г. 1

С инициативами субъектов Федерации по принятию правовых актов Правительства России ситуация еще более неопределенная: обычно субъекты Федерации даже не получают ответов от органов исполнительной власти Российской Федерации по предложениям о разработке и принятии регулирующих актов Правительства.

Справедливости ради, следует отметить, что ситуация с согласованием приоритетов в сфере законотворчества и рассмотрения предложений органов власти субъектов Федерации по принятию федеральных законов медленно, но меняется в лучшую сторону. Причем это относится не только к рассмотрению законотворческих инициатив органов государственной власти субъектов, но и выработке согласованной общефедеральной и региональной политики в сфере законотворчества, совершенствования законотворчества не региональном уровне. В частности, речь идет о предварительной экспертизе проектов законов субъектов Федерации в Государственной Думе, о совершенствовании методического обеспечения работы органов власти субъектов Федерации по подготовке федеральных законов, об использовании современных информационных технологий во взаимодействии федеральных и региональных органов власти и управления при подготовке проектов законов². Обсуждается федеральном создание совещательных при структур парламенте

¹ Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти / В.Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 1. – С. 33.

² Вареничева Т. Современная связь ускорит принятие законов // Парламентская газета. – 07 ноября 2008 г. – С. 16.

ассамблея») для обсуждения предложений («парламентская субъектов Федерации по совершенствованию федерального законодательства 1.

Согласование общефедерального и регионального нормотворчества – важнейших вопрос разработки и реализации правовой политики субъектов Российской Федерации. Без его удовлетворительного решения планомерная и логически выверенная деятельность по достижению социально-значимых приоритетов в региональной правовой политике практически нереализуема. Причем согласительные структуры, создаваемые при палатах Федерального Собрания, должны работать при непосредственном участии Правительства Российской Федерации, отраслевых органов исполнительной власти. Такой условиях довольно высоко централизованной отечественной подход в федерации позволит создать механизм действительного учета позиций всех уровней государственной власти и управления в России, совместного формирования, воплощения в жизнь и совершенствования российской правовой политики.

И.Н. ДОБРЫНИН

аспирант кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, Научный руководитель

Г.Н. ЧЕБОТАРЕВ

профессор кафедры конституционного и муниципального права ИГиП ТюмГУ, доктор юридических наук

ПРАВОСОЗНАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА: ОПЫТ, ВЗАИМООБУСЛОВЛЕННОСТЬ И ПУТИ ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА

Банковская система современной Российской Федерации, как показывают тенденции разворачивающегося на наших глазах мирового финансового кризиса, так и не стала сильной составляющей отечественной экономики. Именно сфера функционирования банков и иных кредитно-финансовых

 $^{^{1}}$ Говердовский Ю., Вареничева Т. Олудина Е. «Сам за себя» - еще не закон! // Парламентская газета. - 07 ноября 2008 г. – С. 13.

институтов уже дважды за всю постсоветскую историю страны становилась источником масштабного экономического спада, который распространялся и на отрасли реального сектора, провоцируя ухудшение уровня жизни населения и социальную нестабильность нашего государства.

Банковские кризисы 1998 г. и 2008 г. наглядно демонстрируют, что нам необходимо реформировать отечественную банковскую систему, начиная с самых важнейших основ ее функционирования, придать ей дополнительный запас прочности, который позволил бы ей восстанавливаться от подобных потрясений с наименьшими потерями.

Устойчивость банковской системы и ее эффективность напрямую зависят от ее внутренней структуры и, главным образом, от механизмов ее регулирования (включая саморегулирование), от способности этой системы избегать внутренних коллизий и заблаговременно реализовывать необходимые меры по отражению внешних неблагоприятных факторов.

Череда банковских кризисов, потрясших за последний год экономики ведущих стран мира, привела к тому, что в этих государствах сейчас проводится весьма основательная политика по регулированию банковского сектора экономики. К настоящему времени ведущими мировыми экономиками накоплен богатый практический опыт по предотвращению кризисных явлений и минимизации негативных последствий рецессий локально-регионального характера, который будет пополнен вследствие преодоления нынешнего, глобального экономического кризиса. Во всяком случае, каждое следующее экономическое потрясение приводит к разработке все новых и новых механизмов защиты национальных банковских систем во всем цивилизованном мире.

В настоящий момент вопрос о создании таких механизмов в Российской Федерации является безусловно актуальным, так как дальнейшая интеграция банковского сектора России в мировую экономику способна привести к еще большей зависимости финансовых институтов нашей страны (в первую очередь, банковского сектора) от потрясений, происходящих в остальном мире.

И в этом отношении принципиально важными становятся исследование и учет опыта государственного регулирования деятельности национальных банковских систем, который имеется у развитых государств — как тех, где частный банковский сектор существует уже продолжительное время, так и тех, которые сформировали его недавно, что не помешало многим из них (например, Китаю) уже вступить в ВТО и проводить активную интеграционную политику финансовых институтов в условиях глобализации экономики.

Между тем, наряду c обилием экономических исследований, посвященных обозначенной проблематике, отмечается явный недостаток условий разработок, связанных анализом базовых правовых фундаментальных оснований функционирования банковской системы как важнейшей составляющей национальной ЭКОНОМИКИ нашей Проведенные в предшествующее время в рамках отраслевых юридических наук исследования по проблемам деятельности банков и их правового статуса и современный опыт правового нормирования данной сферы, увы, не позволили уберечь банковский сектор России OT внешних вызовов, оказались недостаточно эффективными, привели к первой, пусть и довольно плавной, волне девальвации национальной валюты, несмотря на наличие аналогичных кризисных явлений в других ведущих мировых экономиках. Известно, что именно в Конституции Российской Федерации закреплены основополагающие принципы функционирования банковского сектора российской экономики: среди них нормы, в которых отражаются принципиальные черты правового статуса Банка России, принципы единства экономического пространства и недопустимости ограничения перемещения финансовых средств страны, принципы социальной справедливости и правовой охраны частной собственности, нормы, определяющие режим национальной валюты российского рубля, и устанавливающие запрет на эмиссию денежных суррогатов и «альтернативных» платежных средств, использование которых подрывает основы единой денежно-кредитной политики государства, а также нормы, определяющие разграничение предметов ведения по вопросам финансового, валютного, кредитного регулирования, денежной эмиссии, по основам ценовой политики.

Не секрет и то, что обеспечение стабильности и устойчивого развития банковского сектора национальной экономики непосредственно связано с организационно-территориальной «диверсификацией» банковской системы, устранением внешних барьеров для вхождения на рынок банковских услуг внешних, в том числе и зарубежных, игроков, формированием конкурентной среды при осуществлении банковской деятельности и, как следствие, созданием не только экономически, но и организационно полицентрической банковской системы, имеющей в своем арсенале целый ряд «точек роста» и общегосударственного, и регионального значения. В любой кризисной ситуации роль государственного регулирования экономики многократно возрастает; а в случае, когда должен быть достигнут описанный эффект в реструктуризации банковского сектора экономики, рамках постановка проблематики совершенствования экономического федерализма, перераспределения регулятивных полномочий между федерацией и ее субъектами — неизбежна.

Важно учесть и то, что в современных условиях роль денег в качестве универсального регулятора экономики значительно возросла; особенно рост обозначился в ЭТОГО значения последние десятилетия, глобализации экономики, в частности, формирования единого мирового финансового рынка, достиг такого уровня, когда оправданно стало говорить о создании единой международной банковской системы, основанной применении нескольких наднациональных, супер-валют. Сегодня об этом говорят открыто и данный вопрос является уже не просто постановочным, обсуждаемым в рамках частных встреч и дискуссий: по итогам апрельского саммита 2009 года, проходившего в Лондоне, проблема обновления мировой денежно-кредитной системы была официально обозначена в совместном коммюнике G20, а Президент Российской Федерации Д.А.Медведев особенно подчеркнул оперативность совместного решения лидерами ведущих стран

столь сложнейших проблем, постановка которых в формате подобного рода встреч еще 20-25 лет назад казалась немыслимой.

Этот подход, активно демонстрируемый Россией во внешнеполитической стратегии, неслучаен. Сегодня в рыночной экономике, когда государство стремится к уменьшению непосредственного административного воздействия на поведение рыночных агентов, именно денежное регулирование выступает наиболее универсальной, наиболее справедливой и наиболее жесткой мерой влияния на экономические процессы. Использование для этих целей нескольких наднациональных, супер-валют многократно усиливает негативные моменты происходящей глобализации позитивные, так И экономики. И с этих позиций актуальной становится постановка проблемы государственного суверенитета В экономической посредством создания надежных механизмов функционирования национальной банковской системы и защищенного режима существования национальной валюты.

Поэтому именно конституционно-правовое исследование проблем, связанных с функционированием отечественной банковской системы в условиях глобализации экономики и углубления мирового финансового кризиса, представляется особенно актуальным сейчас, когда мир переживает, возможно, самый глубокий за всю историю человечества экономический кризис.

Совокупность вопросов, формирующих проблемное поле в рамках изучения конституционно-правовых основ функционирования банковской системы России, достаточно разнообразна и находится на стыке отраслевых наук, в первую очередь юриспруденции и экономики. Как указывалось выше, различные составляющие этого проблемного поля уже освещались в работах большого числа авторов — и юристов, и экономистов. Для оценки опыта конституционно-правового исследования проблем функционирования банковской системы России наиболее значимы труды ряда известных конституционалистов, специалистов в области теории государства и права,

финансового права, исследовавших отдельные вопросы конституционноправового статуса Центрального банка Российской Федерации, реализации В области конституционных полномочий развития денежной системы обеспечения Российской Федерации, зашиты И устойчивости рубля. зарубежный опыт регулирования деятельности банковских систем. Среди них работы Л. Н. Абалкина, С. А. Авакьяна, Г. В. Атаманчука, М. В. Баглая, М. И. Байтина, П. Д. Баренбойма, А. В. Белова, П. А. Богдановой, А. Г. Братко, А. В. Викулина, Я. А. Гейвандова, Н. В. Витрука, Л. Д. Воеводина, Т. Д. Зражевской, И. В. Игнатовской, Р. В. Енгибаряна, Ю. С. Голикова, В. Д. Карповича, Е. И. Козловой, И. А. Кравца, Ю. В. Кудрявцева, О. Е. Кутафина, Е. А. Лукашевой, В. О. Лучина, В. В. Невинского, Л. А. Ю. А. Тихомирова, Г. А. Торсуняна, Н. И. Химичевой, Окунькова, Г. Ф. Шершеневича, Н. Д. Эриашвили, А. Я. Якимова, И. С. Яценко.

Между тем. специальных работ, посвященных исследованию конституционно-правовых основ функционирования национальной банковской системы, пока нет. В трудах названных ученых анализируются отдельные аспекты существования и эволюции этого сложнейшего института, состояние которого непосредственно затрагивает не только процессы в других отраслях отечественной экономики, но и влияет на политическую и социальную стабильность позиций государства внутри страны, укрепление BO зарубежных внешнеполитических сношениях, доверие партнеров К руководства страны. Многогранный политическому курсу проблематики функционирования национальной банковской системы России предполагает не только необходимость отдельного монографического круга вопросов, но и применение специальной исследования данного методологии научного познания.

Думается, что в современных условиях исследование конституционнобанковской Российской функционирования системы правовых основ Федерации должно базироваться применении системного на подхода, позволяющего сформировать комплексное целостное представление

изучаемых явлениях в их системной взаимосвязи, задействовав при этом разнообразный арсенал приемов и методов познания, применяемых в различных отраслях науки — экономике, юриспруденции, политологии, социологии и ряде других. Не обойтись при этом и без использования классических методов исследования, давно известных правовой науке в целом и науке конституционного права в частности: речь идет об историкосравнительном, историко-правовом, формально-юридическом, сравнительноправовом и ряде других методов.

Конституционно-правовой характер проводимого исследования проблем функционирования банковской системы России в условиях глобализации экономики может быть обеспечен также сочетанием избранной методологии с отобранным теоретическим тщательно ДЛЯ анализа И эмпирическим материалом. Важно учитывать, что в ситуации мирового экономического первый план выходят вопросы эффективности кризиса на внутригосударственного взаимодействия федерации и ее составных частей при выборе форм и методов государственной поддержки банковского сектора, проблемы частичной деприватизации банковской системы, организационнотерриториальной «диверсификации» крупнейших банков, влекущей создание «точек роста» не только в общегосударственном масштабе, но и в пределах отдельно взятых субъектов Российской Федерации и регионов, формирования стратегии государственной политики во внятной внешних сношениях, нацеленной на сохранение и даже усиление государственного суверенитета в экономической сфере. В этой связи весьма показательным является опыт ряда субъектов Российской Федерации по увеличению доли государственного участия в уставных капиталах некоторых крупных региональных банков.

Теоретико-эмпирическая основа конституционно-правового исследования проблем функционирования национальной банковской системы существенным образом расширяется и за счет изучения опыта конституционно-правового регулирования банковского сектора в ряде зарубежных государств. Вместе с тем, достаточная степень достоверности выводов по результатам

изучения зарубежного опыта в этой сфере может быть достигнута лишь при условии, что в орбиту исследовательского поиска будет вовлечено достаточное количество зарубежных стран, имеющих весьма дифференцированные параметры по важнейшим конституционным признакам государственности — форме правления, форме государственного устройства, уровню развитости конституционных основ экономики и другим. По этим причинам в рамках проводимого исследования целесообразно обратить внимание на практику конституционно-правового регулирования важнейших финансовых институтов в таких государствах, как Великобритания, США, Германия, Китай.

конституционно-правовой Наконец. характер исследования проблематики регулирования деятельности банковской системы Российской Федерации обеспечивается корректным определением объекта и предмета исследовательского поиска, постановкой соответствующей цели и задач анализа. В частности, вполне проводимого логичным рамках конституционно-правового исследования видится отбор в качестве объекта далеко не всех общественных отношений, складывающихся в связи с функционированием национальной банковской системы (в противном случае, исследователь рискует отклониться от избранного магистрального направления — конституционно-правового анализа обозначенной проблематики); объект исследования в данном случае должен быть представлен той группой общественных отношений, которая складывается в связи с закреплением и реализацией фундаментальных, важнейших основ деятельности банковского сектора в их системной взаимосвязи с другими конституционными принципами и элементами государственного экономического регулирования, обеспечения государственного суверенитета в экономической сфере, развития форм и механизмов взаимодействия федерального центра и субъектов федерации в решении совместных задач по повышению эффективности банковской деятельности, сохранению ее устойчивости внешним и внутренним негативным факторам в условиях глобализации экономики и углубляющегося мирового финансового кризиса. Спецификой объекта исследования предопределены и

отличительные черты предмета конституционно-правового анализа в рамках заданного проблемного поля: в качестве предмета исследования следует определить конституционно-правовые принципы, нормы И институты, обеспечением реализации связанные государством полномочий формированию денежно-кредитной и эмиссионной политики, обеспечению устойчивости национальной валюты и правил ее обращения внутри страны и во пространстве, сохранением внешнеэкономическом государственного суверенитета в экономической сфере, распределением предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации по регулированию банковского сектора, созданию условий ДЛЯ развития добросовестной конкуренции на рынке банковских услуг, обеспечению контроля за функционированием банковской системы.

Соответственно, конституционно-правового целью исследования проблем функционирования национальной банковской системы в условиях глобализации экономики и углубления мирового финансового кризиса должно выступать выявление закономерностей ЭВОЛЮЦИИ банковской системы современной России с учетом последствий и опыта разрешения последствий локального финансового кризиса 1998 года, обнаружение ошибок и просчетов, допущенных при обновлении национальной банковской системы в период 1998-2008 выработка рекомендаций ГΓ., ПО совершенствованию конституционно-правовых основ функционирования банковской системы (в том числе, с позиций уточнения конституционно-правового статуса ключевого регулятора – Банка России), которые в своей совокупности позволили бы повысить конкурентоспособность российской банковской системы, повысить ее устойчивость внешним негативным факторам способность автоматическому разрешению внутренних коллизионных явлений.

Конституционно-правовое исследование основ функционирования банковской системы Российской Федерации, проведенное нами под научным руководством профессора Чеботарева Геннадия Николаевича и основанное на приведенных выше исходных моментах, позволило сделать ряд выводов и

выработать рекомендации, которые в своей совокупности, как представляется, могли бы послужить базой для ревизии важнейших основ государственного, конституционно-правового регулирования банковского сектора, служащего ядром любой современной экономической системы. Эти выводы и положения следующие.

1. По результатам исследования предлагается изменить редакцию статьи 75 Конституции РФ с тем, чтобы ограничить сферу независимой регулятивной компетенции Центрального банка России исключительно вопросами защиты и обеспечения устойчивости национальной валюты — российского рубля. Необходимо изложить часть 2 статьи 75 Конституции РФ в следующей редакции:

«Статья 75

1. ...

2. Защита и обеспечение устойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Иные функции Центральный банк осуществляет под контролем законодательного органа Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом.

...»

Предлагаемая редакция статьи 75 Конституции РФ ликвидирует «абсолютный» конституционно-правовой иммунитет Банка России и заменяет его конституционным ограничением независимости Центробанка только в рамках вопросов эмиссионной политики. Новацией данной редакции является конституционное закрепление парламентского контроля за деятельностью Банка России при исполнении им функций, находящихся за рамками защиты и обеспечения устойчивости рубля, в том числе функций по обеспечению пруденциального регулирования банковской деятельности. Детально механизм парламентского контроля за деятельностью Центробанка должен устанавливаться соответствующим законом о Центральном банке Российской

Федерации. В качестве инструментов такого контроля может выступать совместная деятельность специального комитета Государственной Думы и Счетной палаты Российской Федерации.

2. В рамках проведенного исследования разработан проект федерального конституционного закона «О Центральном Банке Российской Федерации». Прежде всего, предлагается повысить статус этого правового акта до уровня федерального конституционного закона, тем более что это логически обоснованно, исходя из того, что основы создания и функционирования Банка России определены в Конституции. Кроме того, факт детальной регламентации правового статуса Центробанка федеральным конституционным законом придаст дополнительную устойчивость положению Банка России в системе регулирования социально-экономического развития Российской Федерации.

В отношении содержания статусообразующего закона о Центральном банке РФ следует отметить, что его корректировка видится необходимой именно путем изложения текста в новой редакции, в том числе с соответствующим изменением и упорядочением нумерации статей и пунктов статей, что позволит придать тексту целостный вид, облегчить восприятие законодательного акта.

В числе новелл, предусматриваемых предлагаемым законопроектом, исключение прямо обозначенных в действующей редакции закона функций Банка России по лицензированию и надзору за деятельностью кредитных Права Банка России по осуществлению регулирования организаций. деятельности кредитных организаций путем издания необходимых нормативных актов, предусматривающих основные правила осуществления деятельности в банковской сфере, напротив, может быть сохранено за Банком России в части выработки правил и стандартов осуществления собственно самих банковских операций. Логичным является и сохранение за Центральным банком и его функций в сфере валютного регулирования и контроля, что непосредственно смыкается с его основной задачей – поддержанием стабильности национальной валюты.

Ряд положений законопроекта касается и корректировки статуса Его роль банковского совета. В прямом управлении Центральным банком предлагается ослабить, одновременно усилив позиции Совета директоров. Учитывая, что именно поддержание стабильности национальной валюты, а не прямое воздействие на банковский сектор в процессе осуществления контроля и надзора за деятельностью кредитных организаций, должно основным магистральным направлением стать деятельности Банка России, это представляется оправданным. Именно в данной требуется достаточная независимость от сфере ему других органов государственной власти, из представителей которых как раз и состоит Национальный банковский совет. Тем не менее ряд контрольных полномочий за Национальным банковским советом целесообразно сохранить, в частности:

- рассмотрение годового отчета Банка России перед его внесением на рассмотрение в Государственную Думу, подготовка заключения по годовому отчету;
- решение вопросов, связанных с участием Банка России в капиталах кредитных организаций в случаях, установленных федеральными законами;
- назначение главного аудитора Банка России и рассмотрение его докладов;
- внесение в Государственную Думу предложений о проведении проверки Счетной палатой Российской Федерации деятельности Банка России, его структурных подразделений и учреждений.

Роль Совета директоров Центробанка в управлении деятельностью регулятора предлагается усилить за счет передачи ему части полномочий, находящихся в настоящее время в ведении Национального банковского совета. Например, Совет директоров Центробанка вполне мог бы осуществлять утверждение порядка формирования провизий Банка России и порядка распределения прибыли Банка России, остающейся в его распоряжении, производить утверждение объема расходов на обеспечение деятельности банка.

В разработанной редакции законопроекта исключена также функция Совета директоров по принятию решений об осуществлении выплат Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, в случаях и порядке, которые предусмотрены федеральным законом. Она должна быть передана соответствующему институту, обеспечивающему минимальные государственные гарантии по страхованию банковских вкладов.

Из числа инструментов и методов денежно-кредитной политики Банка России, которые ОН вправе использовать полностью самостоятельно, предполагается также исключить установление нормативов обязательных кредитными организациями резервов, депонируемых Банке России (резервные требования). Этот инструмент должен быть передан специально создаваемому отраслевому органу исполнительной власти, осуществляющему на общегосударственном уровне функции банковского надзора — Федеральной службе по банковскому надзору (Росбанкнадзору), которая устанавливает размер соответствующих резервных отчислений по итогам консультаций с Банком России.

3. В ходе исследования разработана новая редакция федерального закона «О банках и государственном регулировании банковской деятельности в Российской Федерации». Законопроект предусматривает полное сохранение за Центральным банком Российской Федерации функции монопольного эмитента денег, функции валютного регулирования и контроля, функций по осуществлению пруденциального регулирования, связанные с регламентацией собственно осуществления банковских операций и установлением правил бухгалтерского и статистического учета для кредитных организаций, функций по экспертному анализу состояния кредитно-финансовой системы страны. Кроме того, во многих случаях предусматривается необходимость согласования и консультаций с Банком России при принятии решений специально создаваемым на федеральном уровне отраслевым органом исполнительной власти — Федеральной службой банковского надзора (Росбанкнадзором), и

Агентством по реструктуризации кредитных организаций с целью выработки согласованных и максимально обоснованных решений.

Росбанкнадзор, по смыслу содержащихся в законопроекте положений, охарактеризован как структура, занимающаяся лицензированием и надзором в сфере банковского дела. Также она осуществляет подзаконное регулирование самого порядка лицензирования и отзыва лицензий, проводит надзорные и контрольные мероприятия в отношении кредитных организаций, устанавливает порядок их отчетности, а также применяет в отношении них санкции за нарушение законодательства о банковской деятельности, решений и предписаний Банка России, Агентства по реструктуризации кредитных организаций.

Важная роль в законопроекте отводится Агентству по реструктуризации кредитных организаций. Кроме функций, реализуемых процессе реструктуризации и ликвидации кредитных организаций, в его ведение предлагается передать функцию установления нормативов деятельности кредитных организаций, оценки состояния кредитных организаций составления официальных рейтингов, изучение ситуации в банковском секторе с целью выявления возникающих проблем и информирования уполномоченных органов о них, выработки мер воздействия в процессе их решения. Согласно нормам аналитическую работу предлагаемым Агентство осуществляет совместно с Банком России.

Особое следует обратить на 49 внимание содержание статьи создание Федерального законопроекта, которая предполагает фонда страхования банковских вкладов путем преобразования существующего Агентства по страхованию вкладов. Названный Федеральный фонд должен иметь статус особого антикризисного фонда, обеспечивающего функционирование системы государственного страхования банковских вкладов. Финансовые средства, находящиеся под управлением Федерального фонда, предназначаются для обеспечения системы страхования банковских вкладов и формируются совместно за счет вкладов коммерческих банков и Банка России в рамках законодательно закрепленной системы страхования вкладов. Средства фонда аккумулируются на специальном счете, открываемом в Банке России, и не могут использоваться иначе как для обеспечения возвратности вкладов.

- 4. По результатам проведенного исследования предлагается провести реформацию организационно-правовых механизмов регулирования банковской деятельности. Целью здесь должно стать преодоление избыточной централизации Банком России функций по регулированию банковского сектора путем создания системы государственных органов и финансовых институтов, которым частично должны быть переданы полномочия, ныне принадлежащие Центральному банку РФ. Так, в систему органов и институтов, осуществляющих регулирование банковской деятельности в Российской Федерации, предлагается включить:
 - Федеральную службу банковского надзора (Росбанкнадзор);
 - Федеральный фонд страхования банковских вкладов;
 - Агентство по реструктуризации кредитных организаций;
 - федеральные и региональные уполномоченные банки;
- региональные межведомственные комиссии по банковской деятельности и рынку ценных бумаг.

Федеральная служба банковского надзора (Росбанкнадзор) должна быть наделена следующими полномочиями, ныне исполняемыми Центральным банком России:

- установление правил осуществления банковской деятельности на территории России путем издания нормативных актов (за исключением правил проведения собственно банковских операций, которые по-прежнему должны определяться Центробанком России);
- осуществление надзора в сфере банковского дела, в том числе контроля в отношении кредитных организаций;
- применение санкций за невыполнение предписаний и распоряжений Федеральной службы, правил, устанавливаемых Центробанком, и другими органами и государственными институтами, наделенными полномочиями по регулированию банковской деятельности;

• лицензирование банковской деятельности и отдельных банковских операций, отзыв лицензий.

Федеральный фонд страхования банковских вкладов, образуемый путем преобразования существующего Агентства по страхованию вкладов, продолжает формироваться по уже установленным законодательно принципам — за счет совместных взносов Центробанка коммерческих банков — участников государственной системы страхования вкладов. Решения о соответствии кредитных учреждений требованиям государственной системы страхования вкладов должны приниматься Фондом самостоятельно на основе данных Росбанкнадзора и Агентства по реструктуризации кредитных организаций.

Агентство по реструктуризации кредитных организаций должно обеспечивать реализацию мер государственной политики по повышению конкурентоспособности кредитно-банковской сферы путем решения следующих задач:

- участие в разработке мероприятий по реструктуризации и повышению эффективности кредитных организаций;
- проведение мероприятий по реструктуризации элементов банковской системы, в том числе по осуществлению организационно-территориальной «диверсификации» крупных кредитных организаций и банковских объединений;
- создание и обеспечение функционирования саморегулируемого рыночного механизма смены неэффективных собственников в «проблемных» кредитных организациях;
- оказание содействия Правительству Российской Федерации в проведении политики, направленной на развитие банковского сектора экономики.

Наконец, в качестве органичного дополнения системы государственных сфере банковского органов, осуществляющих регулирование В дела, необходимо введение института федеральных региональных И уполномоченных банков. В качестве таковых должны считаться банковские учреждения, которые помимо своей основной деятельности на рынке банковских услуг привлекаются государством в качестве инструмента государственного вмешательства, обеспечивающего предупреждение И минимизацию последствий финансовых кризисов. Обязательными требованиями уполномоченным банкам К должно стать наличие государственного участия в уставных капиталах банков (не менее 25,5 %), а также определенные параметры капитала, позволяющие минимизировать риски государственного вмешательства в экономическую деятельность. Статус уполномоченных должны получить не более пяти банков, осуществляющих деятельность по всей территории Российской Федерации и служащих операторами взаимодействия с иностранными финансовыми институтами, а для решения задач регионального развития банковской системы — по одному банку в каждом субъекте Российской Федерации, если таковые имеются и их деятельность (определяемая масштабом филиальной сети) ограничивается территорией субъекта Федерации либо федеральным округом, на территории которого субъект Федерации расположен.

Кроме того, учитывая разветвленный пространственный характер банковской системы России следует признать необходимым соучастие субъектов Российской Федерации наряду с уполномоченными федеральными органами государственной власти в осуществлении некоторых надзорных функций в сфере банковской деятельности на подведомственной им территории. С этой целью предлагается формирование в субъектах Российской Федерации региональных комиссий по банковской деятельности и рынку ценных бумаг.

* * *

Подводя некоторый итог проведенному исследованию и его основным результатам, следует отметить, что наука конституционного права, безусловно, находится пока лишь в самом начале пути, связанного с осмыслением и критической оценкой конституционных основ функционирования банковской системы в нашей стране, практикой их воплощения в законодательных актах иной отраслевой принадлежности. Между тем, фундаментальность конституционных положений, их обобщенный, учредительный характер и

значимость для развития текущего законодательства в сфере банковского дела дают веские основания для продолжения именно конституционно-правовых исследований заданного проблемного поля.

Невозможно сказать, что в рамках проведенного исследования удалось всецело охватить круг вопросов, связанных с оценкой существующих конституционных основ функционирования банковской системы России. Однако, думается, что представленные здесь выводы и положения послужат основой для дальнейших научных разработок в данной области, смогут быть заимствованы квалифицированно использованы И при подготовке законопроектов И текстов подзаконных актов, найдут применение каждодневной деятельности органов власти и управления, банков и иных кредитных организаций, окажут помощь преподавателям и студентам в рамках дисциплин конституционно-правового и финансово-правового цикла. В этом заключается практическая значимость результатов исследовательского поиска.

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Е.С. ЗАРЕМБА

преподаватель кафедры криминологии, психологии и педагогики ТЮИ МВД России

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЛИЧНОСТИ УЛИЧНОГО ПРЕСТУПНИКА

Личность преступника всегда была одной из центральных проблем всех наук криминального профиля и в первую очередь криминологии. История этой науки свидетельствует о том, что наиболее острые дискуссии велись и ведутся по поводу личности преступника. В зависимости от социально-исторических условий, требований социальной практики и уровня развития науки по-разному ставился и решался вопрос, что такое личность преступника, в чем ее специфика, какова ее роль в совершении преступления, как воздействовать на

нее, чтобы больше не допустить преступных действий. Все эти вопросы имеют большое практическое значение при статистическом анализе преступности по лицам, при изучении причин и условий совершения преступлений (в том числе уличных), при проведении индивидуально-воспитательной работы службами и внутренних дел, в деятельности судов подразделениями органов оперативно-розыскной деятельности. назначении наказания, В определенные успехи деятельности правоохранительных В предупреждению преступлений возможны лишь в том случае, оперативно-следственной, служебно-профилактической работе особое внимание будет уделяться изучению личности преступника.

Изучение и учет криминологических особенностей уличного преступника позволит установить его отличительные признаки, а также выявить факторы, влияющие на совершение данного рода преступлений. В 2008 году в целом по России удельный вес уличной преступности составил 12 % (или 385871) от общего числа зарегистрированных преступлений. Тюменская область относится к регионам с наибольшим удельным весом преступлений, совершенных в общественных местах, их удельный вес в 2008 году составил 29,8 %)¹.

Совершению уличного преступления предшествует определенный период формирования личности, не только способной на совершение преступления, но и совершающей его. А.Б. Сахаров указывает на то, что совокупность свойств, ориентирующих личностных на совершение преступления, результате воздействия предшествующих условий складывается В нравственного формирования личности. Совокупность социальных качеств индивида создается до преступления как субъективное условие его совершения. Антисоциальная сущность личности проявляется не только в преступлении, но и других формах аморального поведения². Этот вывод подтверждается

¹ "О состоянии преступности по Тюменской области и оценки основных направлений деятельности за январьмарт 2008г." Сборник. Тюмень – 2008г. стр.57., mvd.ru.

² Сахаров А.Б. Об антисоциальных чертах личности преступника. // Советское государство и право. 1970. №10. c. 111-112.

характером поведения уличных преступников, предшествовавшего уличному преступлению.

Изучение личности преступника имеет большое значение, которое определяется тем, что преступление, будучи актом сознательной волевой человеческой деятельности, в значительной мере обусловлено сущностью и особенностями лица, избирающего подобную форму поведения.

Поведение личности так или иначе детерминировано характером общественных отношений. Любое поведение, в том числе и преступное, рассматривается в системе общественных отношений. Исходя из данного положения, закономерно, что поведение личности может быть правопослушным, то есть в условиях единства интересов личности, общества и государства, либо криминогенным, при котором между интересами личности, с одной стороны, и государством и обществом - с другой, есть противоречия. Личность преступника находится в противоречии с обществом, законопослушными людьми и представляет для них значительную опасность 1.

Общетеоретические концепции современной криминологической обусловливают различные подходы к определению понятия личности преступника. Так, А.Б. Сахаров под личностью преступника понимает совокупность социальных и социально значимых свойств, признаков, связей и отношений, характеризующих лицо, виновно нарушающее уголовный закон, и в сочетании с иными (неличностными) условиями и обстоятельствами, влияющими на его антиобщественное поведение². Ю.М. Антонян определяет личность преступника как личность человека, который совершил преступление вследствие присущих ему антиобщественных взглядов, негативного отношения к общественным интересам и выбора общественно опасного варианта действий для реализации своего замысла или непроявления необходимой активности в предотвращении отрицательного результата³.

¹ См.: Бобков А.В. Организация борьбы с преступностью. - М.: Юнити, 2003. С.53.

² Сахаров А.Б. Учение о личности преступника и его значение в профилактической деятельности органов внутренних дел. – М., 1984. – С. 4; Антонян Ю.М. и др. Личность преступника / Ю.М. Антонян, В.Н. Кудрявцев, В.Е. Эминов. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – С. 34.

³ Антонян Ю.М. Личность преступника / Ю.М. Антонян, В.Н. Кудрявцев, В.Е. Эминов. – М., 2004. – С. 47.

А.И. Долгова при определении личности преступника предлагает иметь в виду именно «социальное лицо» человека, совершившего преступление, и ничего более» Более того, по мнению ряда авторов, личность преступника — это собирательное статистически значимое правовое понятие, которое означает, что лицо совершило преступление и не более того, а все криминологические исследования, касающиеся субъекта преступления, должны быть сведены к анализу социально-психологического механизма индивидуального преступного поведения Таким образом, криминологическая категория «личность преступника» сводится к понятию «субъекта преступления».

Понятие личности преступника в качестве объекта исследования объединяет всех лиц, совершивших преступления, подобно тому, как понятие преступности объединяет в себе все многообразие преступлений, поэтому в общем плане оно необходимо, прежде всего, в гносеологических целях³. Выделение и изучение криминологической категории «личности преступника» возможностями установления обусловливается причин преступности достижения целей профилактики, которых необходим ДЛЯ среднестатистический «портрет» преступника, наполненный социальноправовыми свойствами, определяющий те свойства личности и группы населения, которые являются наиболее криминогенными 4.

Известно, что выяснение причин конкретных преступлений и познание сущности преступного поведения в целом предполагает изучение самого субъекта преступления, его характерных черт и отличительных особенностей. Проблема личности уличного преступника всегда интересовала ученых, пытающихся познать истоки преступности и насилия в частности, ответить на вопрос, почему человеку «выгодно» преступить закон, выяснить, как взаимодействуют элементы механизма преступного поведения. Преступное поведение уличного преступника, нельзя объяснить только объективными

.

¹ Криминология: Учебник / под ред. А.И. Долговой. – С. 274.

² См.: Кудрявцев В.Н. // Лунеев В.В. Мотивация преступного поведения. – М.: Наука, 1991. – С. 5-6.

³ См.: Антонян Ю.М. Изучение личности преступника. М., 1982. С. 39.

⁴ См.: Прозументов Л.М., Шеслер А.В. Указ. раб. – С. 99.

факторами, поскольку не только они определяют поведение человека. Чаще всего причина преступного поведения лежит в нем самом, в его психике¹.

По словам руководителя отдела экологических и социальных проблем психического здоровья Центра социальной и судебной психиатрии им. Сербского Бориса Положего "в периоды кризисов существенно повышается социальная напряженность и уровень агрессии в обществе, а у людей с неуравновешенной психикой и лиц, страдающих психическими расстройствами, это, естественно, обретает более выраженные антисоциальные формы. И, безусловно, в определенной степени кризис способствует росту таких печальных событий".

По словам российского психиатра, подобные асоциальные действия особенно активно проявляются в периоды кризисов. Более того, масштаб преступности зависит от продолжительности кризиса. По его словам, именно такая картина наблюдалась в России в начале 90-х годов. "Тогда в стране был довольно мощный социальный, политический и экономический кризис. На этом фоне повысился общий уровень общественно опасных действий и изменилась их направленность - вырос удельный вес правонарушений против личности".

При этом, ещё в середине января 2009 года в МВД РФ заявили, что последствия мирового финансового кризиса могут вызвать рост преступности. «Условия мирового финансового кризиса и роста безработицы заставляют нас прогнозировать определенный всплеск преступности, прежде всего уличной», - сказал замминистра внутренних дел РФ Аркадий Еделев.

По его словам, как показывает практика, рост безработицы на 1% вызывает в свою очередь рост преступности на 5%. "Таковы закономерности общества. Какая-то часть людей, у кого не будет куска хлеба и сферы занятости, особенно несознательная молодежь, выйдет на улицы - это разбои и грабежи", - отметил А.Еделев².

_

¹ Антонян Ю.М. Почему люди совершают преступления. Причины преступности. – М.: ИД «Камерон», 2006.

² http://www.finmarket.ru/z/nws/hn.asp?id=1104732

Поэтому для криминологии важно изучение уличного преступника, особенностей его личности, интересов, потребностей, стремлений и целей. Это позволяет выяснить субъективные элементы преступного поведения, а следовательно, обнаружить возможности для профилактического воздействия.

Именно криминогенные свойства личности совокупности антиобщественными ориентацией взглядами И отличают уличных преступников от законопослушных граждан, а их сочетание у конкретного лица выступает в качестве непосредственной причины совершения уличного насильственного преступления. Эти свойства личности возникают в рамках индивидуального бытия, на основе индивидуального жизненного опыта, а биологически обусловленных особенностей, также которые, И психологические черты, чаще носят нейтральный характер и обостряются в зависимости от условий жизни и воспитания, наполняясь социально полезным антиобщественным содержанием. И R или ЭТОМ плане анализ криминологической характеристики личности дает нам возможность глубже ПОНЯТЬ внутренние особенности личности уличного насильственного преступника, составляющие сущность его общественной опасности .

Рассматривая социальные факторы, влияющие на становление личности уличного преступника, следует отметить, что в нашей стране уже давно существуют объективные обстоятельства, формирующие высокий уровень неблагоприятного развития личности:

- 1) значительное расслоение общества в связи с разным уровнем материальной обеспеченности, объемом и качеством социальных услуг;
 - 2) социальная напряженность между людьми;
- 3) утеря людьми, особенно молодыми, привычных жизненных ориентиров и идеологических ценностей, некоторое ослабление родственных, семейных, производственных и иных связей, социального контроля;
 - 4) постепенное нарастание числа тех, кто в современном производстве

.

¹ Золотухин С.Н. Уличная насильственная преступность: понятие, криминологическая характеристика и виктимологические аспекты предупреждения: учебное пособие / С.Н. Золотухин, К.В. Михайлов. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2006.

не может найти себе места¹.

Выборочные криминологические исследования, статистические данные свидетельствуют о том, что:

- семейное положение и особенно воспитание оказывает влияние на формирование личностных качеств уличного преступника. Такие отклонения от общепринятых норм, как: фактические брачные отношения родителей, неполные семьи, раздельные бюджеты родителей, низкий уровень культурных отношений в семье, наличие в ней стереотипов правонарушающего поведения, один ребенок в семье или наоборот много детей или детдомовское воспитание;
- коэффициент преступности среди не состоявших в браке почти в два раза выше, чем среди состоявших (хотя это объясняется и тем, что значительную долю преступников составляют молодые люди не успевшие обзавестись семьей);
- особое внимание необходимо обращать на трудовую деятельность до совершения преступления (здесь характерна частая смена места работы и учебы, большие перерывы и пр.);
- уровень образования уличных преступников, как правило ниже, чем у законопослушных граждан;
- современное положение, выраженное в существенном материальном расслоении общества выделяет личность уличного преступника по имущественному положению, т.е. по доходам.
- среди характеристик личности уличных преступников особого внимания заслуживают такие, как характер и длительность преступной деятельности. Преобладающую часть уличных преступников составляют: воры, хулиганы, разбойники, грабители, мошенники, насильники и те, кто нанес пострадавшим телесные повреждения. Важно отметить наличие специального рецидива, т.е. повторного совершения тех же или сходных преступлений среди хулиганов, мошенников и лиц, совершавших ранее кражи, грабежи и разбои;

_

 $^{^1}$ Криминология. Под ред. С.М. Иншакова, А.В. Симоненко. – 2-е изд, перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 223.

- особое отношение к закону. Нельзя сказать, что лица, совершающие преступления, плохо их знают. Напротив, подавляющее большинство из них обладают даже большими правовыми знаниями, чем законопослушные граждане. Но у них отсутствует уважительное отношение к праву, не сформирована потребность следовать его предписаниям¹.

Уличная среда всегда проявляется в преступности во взаимодействии с личностью, преломляясь через её характеристики либо меняя и подавляя ранее сформировавшиеся характеристики и формируя новые, обеспечивающие достижение преступных целей в новых ситуациях, уже существующих либо прогнозируемых. Понять истоки новых явлений в уличной преступности можно только путем выяснения того, на что будет ориентироваться человек в будущем, какого развития уличной среды он ожидает.

Основное содержание наиболее распространенных черт уличных преступников заключается в следующем:

- пренебрежение к общественно значимым интересам и интересам других лиц;
- выраженный эгоизм, подчинение поведения других лиц собственным интересам и желаниям;
 - особая дерзость, жестокость по отношению к потерпевшим;
 - внутренняя готовность к противоправным поступкам;
 - повышенная конфликтность;
- достаточно высокий уровень групповой организации уличных преступников;
- высокий процент лиц подросткового и молодежного возраста, совершающих уличное насилие;
 - низкий образовательный уровень данной категории лиц².

² Золотухин С.Н. Уличная насильственная преступность: понятие, криминологическая характеристика и виктимологические аспекты предупреждения: учебное пособие / С.Н. Золотухин, К.В. Михайлов. – Челябинск: Челябинский юридический институт МВД России, 2006.

¹ Криминология. Под ред. С.М. Иншакова, А.В. Симоненко. – 2-е изд, перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 223.

Таким образом, успешное предупреждение отдельных преступлений возможно лишь в том случае, если внимание будет сконцентрировано на личности, от которой можно ожидать совершения криминального насилия, поскольку именно личность является носителем причин их совершения, основным и важным звеном всего механизма преступного поведения.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕЙ ЧАСТИ УГОЛОВНОГО ПРАВА

С.В. ХЕВРОЛИНА

студентка ИГиП ТюмГУ, специальность» Юриспруденция» Научный руководитель:

Р.В. МИНИН

старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии ИГиП ТюмГУ, кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМА ВМЕНЕНИЯ ПРИЗНАКА «ГРУППА ЛИЦ» ПРИ ОТСУТСТВИИ ПРИЗНАКОВ СОУЧАСТИЯ В ПРЕСТУПЛЕНИИ

Большинство норм Особенной части Уголовного Кодекса РФ предусматривают ответственность одного лица за совершенное преступление. Однако зачастую преступление может совершаться не одним, а двумя и большим количеством лиц. Такие случаи оцениваются законом и судебной практикой как соучастие в преступлении.

Уголовный закон РФ называет соучастием «умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступления» 1. Исходя из обозначенного определения, можно выделить несколько признаков соучастия, важнейшим из которых является участие в преступлении двух или более лиц. Уголовный кодекс не раскрывает содержание данного признака, однако Пленум Верховного суда РФ разъясняет: «Необходимо иметь в виду, что совершение преступления с использованием лица, не подлежащего

148

_

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 30 декабря 2008 года). – Новосибирск: Сиб. унив. изд-во, 2008. С. 27.

уголовной ответственности в силу возраста или невменяемости, не создает соучастия» 1. Таким образом, участие в преступлении двух лиц, один из которых не подлежит уголовной ответственности в связи с невменяемостью или недостижением возраста уголовной ответственности не образует соучастия. А это значит, что квалифицировать данное деяние возможно только как индивидуальное преступление, то есть «годный» субъект, которым является вменяемое лицо, достигшее установленного законом возраста, подлежит уголовной ответственности без квалифицирующего признака «группа лиц».

Профессор А.И. Рагог и аспирант МГЮА Г.А. Есаков отмечают повышенную по сравнению с единолично совершаемыми преступлениями общественную опасность деяния, которое совершается «годным» субъектом совместно с «негодным». По их мнению, в данном случае появляется возможность подготовить и совершить такое действие, которое невозможно выполнить одному². Они считают, что подобная ситуация с необходимостью требует увеличения наказания для «годного» субъекта такого деяния. Однако в Уголовном кодексе РФ отсутствуют нормы, благодаря которым можно вменить квалифицирующий признак «соучастие в общественно опасном деянии». С нашей точки зрения, отсутствие таких норм — это пробел в законодательстве.

Возникает вопрос: почему уголовное законодательство не предусматривает ответственности за данный вид совершения общественно опасного деяния? Безусловно, «годный» субъект, участвующий совместно с несовершеннолетним, не достигшим возраста, с которого наступает уголовная ответственность, в совершении общественно опасного деяния, несет уголовную ответственность еще и по соответствующей части ст. 150 УК РФ, если доказано, что он осознавал факт несовершеннолетия либо допускал его как неисключенный, и если доказано, что инициатива в совершении преступления

_

¹ О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 7 – В ред. от 06 февраля 2007 г. // Российская газета, № 50, 14 марта 2000. С. 8.

² Рагог А., Есаков Г. Понимание Верховным Судом РФ «группы лиц» соответствует принципу справедливости // Российская юстиция. 2002. № 1. С. 23.

исходила именно от «годного» субъекта¹. При совершении общественно опасного деяния совместно с невменяемым, что осознается годным субъектом, имеет место обстоятельство, отягчающее наказание. Однако для вынесения справедливого наказания данного обстоятельства не достаточно.

Профессор Р.Р. Галиакбаров приводит следующий пример: «Для жертвы изнасилования, когда оно совершается пятью пациентами психиатрической больницы, признанными невменяемыми, и санитаром (единственным годным субъектом) никогда не возникает вопрос, имеются ли здесь признаки соучастия. Она воспринимает себя как жертву именно группового посягательства. И соответственно считает, что за это преступление должна быть наказана группа лиц. Однако наши существующие теоретические представления с этим не считаются. В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2004 года №11 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации» разъясняется, совершении преступления группой лиц, группой что предварительному сговору, организованной группой при квалификации действий этих лиц необходимо учитывать положения частей 1, 2 и 3 статьи 35 УК РФ. Это означает, что действия санитара не будут квалифицировать как соучастие В преступлении. А так соучастие, как ЭТО не вменять квалифицирующий признак «группа лиц» санитару нельзя... Сложилась ситуация, когда устоявшиеся юридические постулаты вступили в противоречие c реальной жизнью»².

С точки зрения Д. Савельева, «решением проблемы может служить внесение Верховным Судом РФ изменений или принятие им новых постановлений по отдельным категориям преступлений» (например, по делам об изнасиловании), чтобы предусмотреть ответственность за групповой способ

¹ См.: п. 8 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14 февраля 2000 года № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних».

² Галиакбаров Р. Как квалифицировать убийства и изнасилования, совершенные групповым способом // Российская юстиция. 2000. № 10. С. 40.

выполнения деяния¹. Однако, по нашему мнению, необходимо предусматривать ответственность не за «группу лиц», а именно за соучастие в общественно опасном деянии. В связи с тем, что уголовным законодательством в нашей стране является только Уголовный кодекс РФ, а постановления Пленума Верховного Суда РФ имеют лишь рекомендательный характер, ответственность за соучастие в общественно опасном деянии может быть признана вполне правомерной только после соответствующих изменений в Уголовный кодекс РФ.

Мы считаем, что можно ввести в соответствующие статьи Особенной части УК РФ специальный квалифицирующий признак, например такой, как «совершение общественно опасного деяния с участием лиц, неспособных нести уголовную ответственность». В то же время необходимо изменить и Общую часть. Во-первых, добавить в статью 63 УК РФ обстоятельство, отягчающее наказание при совершении такого общественно опасного деяния. Во-вторых, нужно дополнить определенными нормами Общую часть УК РФ главой, которая будет разграничивать понятие соучастие в преступлении и соучастие в общественно опасном деянии следующего содержания:

«Глава 7.1 Соучастие в совершении общественно опасного деяния, запрещенного настоящим Кодексом

Статья 36.1. Понятие соучастия в общественно опасном деянии

Соучастием в общественно опасном деянии признается участие в нем двух или более лиц, если хотя бы одно из них подлежит уголовной ответственности, и еще одно (или несколько лиц) не подлежит (-am) уголовной ответственности в случаях, предусмотренных настоящим кодексом.

Статья 36.2 Ответственность соучастников в общественно опасном деянии

.

¹ Савельев Д. Легализовать ответственность за групповой способ совершения преступления // Российская юстиция. 2001. № 12. С. 50.

- 1. Невменяемое и (или) недостигшее установленного уголовным законом возраста лицо, которое совместно с вменяемым лицом совершило общественно опасное деяние, не подлежит уголовной ответственности.
- 2. Лицу, совершившему предусмотренное уголовным законом общественно опасное деяние в состоянии невменяемости, судом могут быть назначены принудительные меры медицинского характера, предусмотренные настоящим Кодексом».

ж.м. сайфиева

преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД ТЮИ МВД России

НАЦИОНАЛЬНО – ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ЭТНИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Современная Россия переживает кризис цивилизованной идентичности, выраженном в всплесках национализма, пробуждение некоторых конфликтных тенденций этнического самосознания народов страны. В ориентациях индивидуального этнического самосознания выражается универсальная родовая сущность человека.

Этнос, как социальная и психологическая общность людей способствует формированию мировоззрения, определению приоритетных видов деятельности, выделению общих жизненных ценностей.

Этническое сознание является одним из существенных факторов, определяющих мировоззрение, систему ценностей, а также мотивацию личности. Человек может уехать из страны, в которой он родился, изменить свое социальное положение, но он на всю жизнь останется принадлежащим к своим этническим корням, которые заставляют его видеть мир так, а не иначе, реагировать на явления и события действия определенным образом

Знания национально-психологических особенностей различных этнических сообществ, облегчают деятельность сотрудников органов

внутренних дел. Приведем следующие общие черты наиболее встречающихся национальностей на территории России:

Азербайджанцы. По своему характеру представители этой этнической общности любознательны, сообразительны, храбры, свободолюбивы, соблюдают данные ими обещания. Как правило, держаться они скромно, но с достоинством, характеризуются при этом быстротой суждений и выводов, что не всегда может быть однозначно истолковано другими людьми.

Нельзя не учитывать большую эмоциональность азербайджанцев. Неуважительное отношением к ним или к их близким почти всегда воспринимается как посягательство на их честь и достоинство, может вызвать острую ответную реакцию. При общении с азербайджанцами следует проявлять как можно больше такта, внимательности, уважения. Доверием, дружеским отношением и участием от них можно добиться большего, нежели давлением и принуждением.

В конфликтных ситуациях азербайджанцы эмоционально невоздержанны и горячи, но не так безоглядно, как, например, чеченцы или осетины. Однако в такие минуты, и они подчас склонны решать вопросы «с позиции силы», вступают за своих земляков вне зависимости от того, правы они или нет в данном случае¹.

Азербайджанцы охотно общаются и взаимодействуют с людьми разных национальностей. Они с готовностью берутся за изучение русского языка, хотя, как правило, достигают не очень больших успехов. Однако иногда, даже зная русский язык, азербайджанец в межнациональном общении скрывает это, пытаясь, когда нужно, использовать такое обстоятельство в своих интересах².

Армяне. Армяне обладают острым умом, высокой общеобразовательной подготовкой, предприимчивы, привержены своей национальной культуре, традициям.

_

¹ Царемян И.П. Нации и национальные отношения в развитом социалистическом обществе. М. 1979г.

² Этническая психология: Этнические процессы и образ жизни людей. - М. 1984. - С. 112.

Армянская семья характеризуется крепостью уз, страстной привязанностью к детям, ко всем родственникам без исключения. Большим авторитетом в армянской семье пользуется не только отец, но и мать, огромен авторитет также и у бабушки. Женщина здесь практически освобождается от участия в других работах, в основном занимается домашним хозяйством, воспитанием детей.

Умение относится с уважением к другим людям очень высоко ценится среди представителей армянской национальности ¹.

Армяне коммуникабельны. В профессиональных и личных отношениях они, как правило, придерживаются стиля, который характеризуется большим дружелюбием и доброжелательностью. Подобного же бережного отношения они ожидают и от других. Армяне способны быстро устанавливать деловые контакты с представителями любой национальности. В личных взаимоотношениях с последними они менее резки, чем азербайджанцы и выходцы с Северного Кавказа. Вместе с тем армяне чувствительны к неуважительности, поверхностному отношению, очень обижаются, когда их игнорируют.

Грузины. Испокон веков в грузины с особым уважением относились к военному делу. В тяжелые времена не раз в строй защитников страны становились даже женщины. Каждый мужчина считается воином, который, должен защищать свою Родину, близких, самого себя. Он должен хорошо владеть оружием. Грузинам присущи смелость и воинственность. В различных ритуалах и обрядах часто используется оружие как символ борьбы со злом. Распространены различные амулеты. Существует культ креста, шашки, кинжала; ношение холодного оружия стало национальной традицией. Виноградная лоза и меч в исторической символике Грузии говорят о том почете и уважении, которыми окружен человек и как воин-защитник, и как труженик, всецело отдающий себя работе на поле².

_

¹ Крысько, В.Г. Этнопсихология / В.Г. Крысько, А.А. Дергач, Э.А. Саракуев. - М., 1992. - С. 39.

² Грдзелидзе, Р.К. Межнациональное общение в развитом социалистическом обществе. - Тбилиси, 1979. - С. 12.

Известно грузинское гостеприимство. Во время застолья, прежде всего, ценится умение сказать хороший тост. Это своего рода искусство. Состязание гостей в произнесение тостов во время торжеств вовсе не означает столь же активного употребления спиртных напитков. Здесь важно сохранить ясный ум, человеческое достоинство в течение всего празднества.

Таджики. Исследования показывают, что для таджиков наиболее характерны такие национально-психологические качества, как практический склад ума, рациональный образ мышления, опирающийся на абстрактные выводы и обобщения, умеренно выраженная эмоциональность, спокойствие, рассудительность, определенная степень замкнутости в полиэтнических группах, иногда настороженное отношение к представителям других национальностей, высокая оценка уважительного отношения к себе со стороны других народов.

Таджиков отличают упорство, настойчивость в достижении поставленной цели, исполнительность. Они дружелюбны, но вместе с тем могут быть и скрытны до тех пор, пока не изучили окружающих. Не прощают моральных и физических оскорблений, идут на конфликты из-за этого. Таджики честолюбивы, щедры и бескорыстны. Высоко ценят профессиональное мастерство.

Таджики трудолюбивы. Но они привыкли работать не спеша, размеренно, без перенапряжения, с частыми перерывами. Таджики очень отзывчивы на доброту, похвалу, уважительно относятся к старшим, старательны. Они высоко ценят тех, кто проявляет интерес к их успехам, обычаям, нравам их народа.

Нельзя не учитывать, что в Таджикистане значительная часть молодых людей в возрасте от 16 до 29 лет не учится и нигде не работает, не получает трудовой закалки. Это создает дополнительные резервы, через которые идет постоянная подпитка криминальной среды выходцев из Таджикистана.

Чеченцы. Традиционно проживали в горных районах северного склона восточной части Большого Кавказского хребта, а с 19 века также в долине реки Терек. В своем историческом развитии чеченцы вместе с ингушами

перешагнули феодальный этап развития общественной жизни и почти не знали рабства, поэтому клановые и родовые отношения, составляющие основу их общества, до сих пор находятся в полном расцвете.

чеченцев множества стереотипов поведения во всех областях жизнедеятельности. Эти стереотипы базируются на строгом соблюдении обычаев. Для основной национальных традиций И части чеченцев приверженность традициям носит гипертрофированный характер, что объясняется и их своеобразным воспитанием.

Ребенка-чеченца с самых ранних лет приучают к правилам горского этикета, незнание которых строго карается. Обучение происходит не в форме нотации, что для ребенка неприемлемо, а с помощью наглядных примеров. Осуждение или одобрение поступка, совершенного юношей. Молодым человеком или мужчиной, происходит в присутствии ребенка, чтобы тот слышал и запоминал, за что могут публично наказать или, наоборот, похвалить. Ребенку как бы самому приходится оценивать различные ситуации. Таким образом, у него вырабатывается такт, поведенческое чутье, принятие этикета, а не бездумное его заучивание.

Осетины. Представители одного из самобытных кавказских народов. Для них свойственны такие национально-психологические особенности, как высокая национальная гордость и самолюбие; честность и добросовестность в отношениях со своими близкими и единомышленниками, преданность начатому делу, стремление всегда достигать своей цели, чего бы это ни стоило.

В их среде сильны патронимические (кровнородственные) связи и отношения, которые выражаются в строгом соблюдении своих обязанностей, долга перед близкими, своими единоверцами.

Черкесы. Черкесы, как показывают исследования, отличаются твердым характером, верностью слову, настойчивостью, терпеливостью в достижении поставленных целей, неприхотливостью в быту. Они впечатлительны, кажутся легкомысленными, но вместе с тем энергичны и упорны. В межнациональных

отношениях с черкесами необходимы такт, выдержанность, равноправие во взаимодействии и доверительность в общении.

Кабардинцы. Кабардинцы, имеют в своей психологии и культуре много общего и не меньше особенного. Общее объясняется длительностью совместного проживания на одной территории, непосредственного общения и взаимодействия во всех сферах материальной и духовной жизни. Особенное, объясняется разным этническим происхождением. Кабардинцы ближе к черкесам, входят в одну группу адыгов¹.

Кабардинцы склонны проявлять независимость в своих действиях и поступках. Потребность в общении у кабардинцев реализуется свободнее и конкретнее.

Дагестанцы. Самобытны, впечатлительны, смелы, обладают хорошими организаторскими способностями. По свидетельству социологов и социальных психологов, они с лучшей стороны зарекомендовали себя в деятельности в экстремальных условиях. Трудовую деятельность они любят, им нравятся практические действия с техникой. Большинство из них слабо знают русский язык, в многонациональных коллективах держатся независимо. В их среде очень сильны родоплеменные связи.

У большинства дагестанцев высоко развито чувство национального достоинства и чести. В сельских районах сохранились любовь к холодному оружию, обычай кровной мести. У них относительно низкий по сравнению с представителями других народов Кавказа общеобразовательный уровень. Часто они очень религиозны.

Ингуши. Родственный чеченцам вайнахский народ, представителям которого в действиях и поступках; проницательность и сообразительность; большие, чем у чеченцев, выдержанность и умение контролировать свое поведение, общение.

¹ Социально-культурный облик наций в СССР. - М., 1985. С. 56.

Ингуши предпочитают улаживать свои отношения с представителями других этнических общностей на основе взаимопонимания и сотрудничества, уважения к обычаям и привычкам других народов.

Осетины. Представители одного из самобытных кавказских народов, для которого свойственны такие национально-психологические особенности, как высокая национальная гордость и самолюбие; честность и добросовестность в отношениях со своими близкими и единомышленниками, преданность начатому делу, стремление всегда достигать своей цели, чего бы это стоило.

Новые ситуации требует новых подходов в деятельности органов внутренних дел, обеспечивая профессиональными кадрами, подготовленных в учебных заведениях МВД России, нужно акцентировать внимание на значимости национальных традиций — многонационального государства, подчеркивая важность и незыблемость традиций православия и ислама, придавая большое значение изучению зарубежного опыта, прежде всего, европейских стран.

В заключение отметим, что процессы традиционно-национального и религиозного возрождения несут значительный профилактический потенциал, а потому анализ эффективности профилактики на базе традиций и обычаев является перспективным направлением.

Для преодоления группового и кланового самосознания необходимо осуществлять прорыв в реиндустриализацию страны. Именно современное производство формирует интернациональное мировоззрение, где национально-этнические отношения подчинены социальным.

Сутью интеграционного процесса должно быть единство российского культурного пространства. Именно развитие творческого потенциала разных этносов способствует интеграции российского общества.

Сила России в значительной степени заключается в ее многообразии. Российское общество хочет жить дружно и строить свободное, процветающее и демократичное общество, поэтому в России должна возобладать терпимость.

Нельзя допустить, чтобы деяния отдельных лиц вносили раскол в многонациональное общество России.

А. Т. ШАЙХУТДИНОВА

курсант ТЮИ МВД России Научный руководитель:

Н. Г. РОМАНОВА

преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД ТЮИ МВД России

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Служба в государственных органах, государственных и общественных организациях является одним из видов социальной деятельности людей. Служба государству неразрывно связана с самим государством, его ролью в жизни общества. Это одна из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов, других государственных организаций.

Владение информацией об условиях прохождения службы, льготах и гарантиях, предусмотренных для сотрудников органов внутренних дел действующим законодательством, позволяет правильно пользоваться ими, а также отстаивать свои права и законные интересы в случае такой необходимости.

Необходимость существования государственной службы и ее правового регулирования обусловлена самим существованием государства с его задачами и функциями.

В свою очередь только наличие сильной социальной и правовой защищенности государственных служащих создает условия для притока и закрепления на государственной службе наиболее компетентных и добросовестных граждан, способных стать связующим звеном государства с населением, обслуживая государство, обслуживать и защищать права и законные интересы человека в этой стране.

Одной из важных сторон государственной службы в органах внутренних Российской дел Федерации является установление действующими законодательными И иными нормативно-правовыми актами социальноэкономических прав и соответствующих преимуществ, а также полное или частичное освобождение от отдельных государственно-обязывающих норм, предоставляемых в связи с прохождением службы в МВД России.

Члены семей (вдовы, вдовцы), за исключением вступивших в новый брак; несовершеннолетние дети; дети старше 18 лет, ставшие инвалидами до достижения ими возраста 18 лет; дети в возрасте до 23 лет, обучающиеся в очной форме обучения: образовательных учреждениях ПО находившиеся на иждивении) сотрудников, погибших (умерших) вследствие ранения, контузии, увечья или заболевания, связанных с исполнением служебных обязанностей, имеют право на ежемесячную 50-процентную денежную компенсацию расходов по оплате:

- общей площади занимаемых ими жилых помещений (в коммунальных помещениях - жилой площади), найма, содержания и ремонта жилых помещений, a собственники жилых помешений члены жилищностроительных (жилищных) кооперативов - содержания и ремонта объектов общего пользования в многоквартирных жилых домах;
 - коммунальных услуг независимо от вида жилищного фонда;
- абонентской платы за пользование телефоном, радиотрансляционными точками, коллективными телевизионными антеннами 1.

Сотрудникам органов внутренних дел, обучающимся в учебных заведениях по заочной или вечерней форме, предоставляются льготы, установленные действующим законодательством.

Вып.10.- электр. опт. диск (CD-R): зв., цв.; 12 ем. – Систем. требования: 500 Мб; операц. система Windows ME/ NT 4/2000/ XP; CD-ROM дисковод; мышь; зв. карта – Заголовок с экрана.

¹ Постановление Правительства РФ от 25.08.99 г. № 936 «О дополнительных мерах по социальной защите членов семей военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, государственной противопожарной службы, уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвовавших в борьбе с терроризмом на территории республики Дагестан и по гибших (пропавших без вести), умерших, ставших инвалидами в связи с выполнением лужебных обязанностей Консультант плюс: Высшая школа [электронный ресурс] – 2008 –

Беременные женщины и матери из числа сотрудников органов внутренних дел, а также отцы - сотрудники органов внутренних дел, воспитывающие детей без матери (в случае ее смерти, лишении родительских прав, длительного пребывания в лечебном учреждении и в других случаях отсутствия материнского попечения), пользуются всеми правами и льготами, установленными действующим законодательством¹.

Сотрудники органов внутренних дел в звании полковника милиции, полковника внутренней службы, полковника юстиции и выше, а также уволенные со службы в этом звании, имеют право на дополнительную жилую площадь или дополнительную комнату. Таким правом обладают также сотрудники органов внутренних дел, имеющие ученые степени или ученые звания. Порядок предоставления дополнительной жилой площади или дополнительной комнаты и ее размеры устанавливаются действующим законодательством².

Сотрудники органов внутренних дел имеют право на бесплатное медицинское обслуживание (в том числе обеспечение лекарствами) в медицинских учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации³.

При отсутствии по месту службы или проживания сотрудников органов внутренних дел медицинских учреждений системы Министерства внутренних дел Российской Федерации медицинская помощь сотрудникам органов внутренних дел оказывается беспрепятственно и бесплатно в учреждениях государственного здравоохранения независимо от их ведомственной принадлежности⁴.

Сотрудники органов внутренних дел и члены их семей имеют право на санаторно-курортное лечение в санаториях и организованный отдых в домах

¹ Постановление ВС РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202 «Об утверждении положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации». Консультант плюс: Высшая школа [электронный ресурс] – 2008 – Вып. 10.- электр. опт. диск (CD-R): зв., цв.; 12 ем. – Систем. требования: 500 Мб; операц. система Windows ME/ NT 4/2000/ XP; CD-ROM дисковод; мышь; зв. карта – Заголовок с экрана.

² См. там же.

³ См. там же.

⁴ См. там же.

отдыха, пансионатах и на туристских базах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации за плату. При этом сотрудникам органов внутренних дел ежегодно выплачивается денежная компенсация в размере средней стоимости путевки, а жене (мужу) и несовершеннолетним детям, проживающим с ними, в размере 50 процентов стоимости путевки независимо от того, приобретена путевка или нет¹.

Лечебно-профилактическое обеспечение одной также является ИЗ компенсаторных мер социальной защиты государственных служащих. Государственные служащие, в том числе после выхода на пенсию, и члены их семей (супруг (супруга) и несовершеннолетние дети) обеспечиваются медицинским обслуживанием, лекарственными средствами, за счет краевого бюджета. Порядок оказания государственным служащим обязательному медицинскому страхованию устанавливается федеральным законодательством и главой администрации края.

Государственные служащие, имеющие непрерывный стаж работы в государственных органах свыше пяти лет, пользуются санаторно-курортным лечением в соответствии с заключением медицинского учреждения, или им выплачивается денежное пособие на цели лечения в размере стоимости оплаты санаторно-курортного лечения, в том числе после выхода на пенсию.

В случаях, если сотрудники органов внутренних дел не обеспечиваются санаторно-курортным лечением в медицинских учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, они могут приобретать путевки в других санаторно-курортных учреждениях с оплатой на льготных условиях за счет Министерства внутренних дел Российской Федерации, других министерств, ведомств и организаций, в которых сотрудники проходят службу².

-

¹ См. там же.

² См. там же.

Сотрудникам органов внутренних дел, использующим в служебных целях личный транспорт, выплачивается денежная компенсация в установленных размерах¹.

Педагогическим работникам учебных заведений Министерства внутренних дел Российской Федерации с целью содействия их обеспечения книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере 10 процентов должностного оклада².

Сотрудники органов внутренних дел пользуются правом на приобретение вне очереди билетов на все виды транспорта при следовании в командировку, к новому месту службы, а также к месту проведения отпуска и обратно³. Проблемой применения данной льготы является то, что сотрудники ОВД имеют право на приобретение билетов вне очереди, а не предусмотрена ответственность кассиров, в случае отказа в продаже билетов вне очереди.

В связи с чем, необходимо внести некоторые поправки в законодательство, а именно, о главу 19 «Административные правонарушения против порядка управления» дополнить нормой, предусматривающей ответственность кассиров за отказ в обслуживании вне очереди сотрудников ОВД.

Сотрудникам, прослужившим в органах внутренних дел 15 лет и более (в календарном исчислении), предоставляются безвозмездно земельные участки под строительство индивидуальных жилых домов и садово-огородные хозяйства за счет неиспользуемых или отведенных в ином установленном законодательством порядке земель площадью 0,06 га - в городах, 0,10 га - в поселках городского типа и 0,25 га - в сельской местности⁴.

Сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел 20 лет и более (в календарном исчислении), сотрудники органов внутренних дел - участники войны, воины-интернационалисты, а также члены семей погибших сотрудников или сотрудников, умерших вследствие ранения, контузии, увечья и

1

¹ См. там же.

² См. там же.

³ См. там же.

⁴ См. там же.

заболевания, связанных с осуществлением законной служебной деятельности, получают в собственность безвозмездно занимаемые ими жилые помещения независимо от их размера в домах государственного и муниципального жилищного фонда, в том числе переданного в полное хозяйственное ведение предприятий или в оперативное управление учреждений.

В случае гибели сотрудника органов внутренних дел в связи с осуществлением законной служебной деятельности за семьей погибшего сохраняется право на получение жилой площади на тех основаниях, которые имелись при постановке на учет, при этом жилая площадь предоставляется не позднее одного года со дня гибели сотрудника органов внутренних дел.

Сотрудники органов внутренних дел пользуются льготами при уплате земельного налога, налога на недвижимость, при получении ссуд на индивидуальное и кооперативное строительство, обзаведение домашним хозяйством, освоение садово-огородных участков, имеют право компенсацию за поднаем (наем) временных жилых помещений, за затраты при пользовании жильем, находящимся в частной собственности, на иные льготы, гарантии и компенсации, установленные органами государственной власти и управления Российской Федерации, а также в пределах предоставленной компетенции органами государственной власти и управления республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления.

Местные органы исполнительной предоставляют власти детям сотрудников органов внутренних дел места В детских дошкольных учреждениях (по месту жительства), школах-интернатах летних оздоровительных лагерях независимо от ведомственной принадлежности этих детских учреждений в течение трех месяцев со дня подачи заявления с оплатой на льготных условиях.

Кроме всего, постановлением правительства установлена отдельная гарантия о нормах расхода денежных средств на погребение сотрудников внутренних дел.

Не смотря на многочисленность предусмотренных законом льгот, гарантий и компенсаций, большая их часть не применяется. Вследствие чего, сотрудники ОВД социально не защищены. В настоящее время не действуют такие гарантии, как предоставление жилья, оплата найма жилого помещения, предоставление вне очереди мест в детских дошкольных учреждениях и т.д. По нашему мнению, необходимо ужесточить контроль за реализацией предоставляемых социальных гарантий. Также, рассмотреть вопрос о возвращении таких льгот как 50 % оплата жилищно-коммунальных услуг и бесплатный проезд на общественном транспорте.

Гарантии сотрудникам органов внутренних дел, исходя из ст. 15 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»:

- а) условия службы, обеспечивающие исполнение им служебных обязанностей и использование предоставленных ему прав;
- б) денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;
- в) очередной ежегодный и иные виды отпусков, предусмотренные действующим законодательством;
- г) медицинское обслуживание его и членов семьи, в том числе после выхода его на пенсию;
- д) переподготовка (переквалификация) и повышение квалификации с сохранением денежного содержания на период обучения;
- е) обязательность получения его согласия на перевод на другую должность в органах внутренних дел, за исключением случаев, предусмотренных нормативными актами;

- ж) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи сотрудника органов внутренних дел в случае смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- з) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им служебных обязанностей;
- и) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения службы в органах внутренних дел;
- к) защита его и членов семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им служебных обязанностей в порядке, установленном федеральным законом.

Сотруднику органов внутренних дел гарантируются и другие льготы, компенсации, выплаты, установленные действующим законодательством, например в ст. 54, 64 Положения о службе.

Расходы, связанные с предоставлением гарантий, производятся за счет средств соответствующих бюджетов. Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации могут быть предусмотрены и иные гарантии для сотрудников органов внутренних дел.

Служба в ОВД относится к деятельности с повышенной степенью риска, поэтому на законодательном уровне закреплен принцип обязательности страхования лиц рядового и начальствующего состава ОВД. Не менее актуальным для каждого сотрудника ОВД является денежное довольствие и его составляющие.

Во исполнение Федерального закона от 28 марта 1998 года №53-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции» и постановления Правительства Российской Федерации от 29 июля 1998 года № 855 «О мерах по

реализации Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации и сотрудников федеральных органов налоговой полиции"» Министр внутренних дел Российской Федерации приказом от 16 декабря 1998 года № 825 утвердил Инструкцию о порядке проведения обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, в системе МВД России.

Эта Инструкция определяет порядок оформления документов и выплаты страховых сумм по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Объектами обязательного государственного страхования являются жизнь и здоровье указанных лиц со дня начала службы. При наступлении гибели (смерти) застрахованного лица или установление застрахованному лицу инвалидности (заболевания) в период прохождения службы эти лица считаются застрахованными в течение одного года после окончания службы, если смерть или инвалидность наступила вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, имевших место в период прохождения службы.

Выгодоприобретателями по обязательному государственному страхованию в случае гибели (смерти) застрахованного лица являются:

- супруг (супруга), состоящий (состоящая) на день гибели (смерти) застрахованного лица в зарегистрированном браке с ней (с ним);
 - родители (усыновители) застрахованного лица;
- дедушка и бабушка застрахованного лица при условии отсутствия у него родителей, если они воспитывали или содержали его не менее трёх лет;
- отчим и мачеха застрахованного лица при условии, если они воспитывали или содержали его не менее пяти лет;
- дети, не достигшие 18 лет или старше этого возраста, если они стали инвалидами до достижения 18 лет, а также обучающиеся в образовательных

учреждениях независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, до окончания обучения или до достижения ими 23 лет;

- подопечные застрахованного лица.

Страховые случаи и выплаты по ним:

- а) в случае гибели (смерти) застрахованного лица в период прохождения службы либо до истечения одного года после увольнения со службы вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения службы, 25 окладов каждому выгодоприобретателю;
- б) в случае установления застрахованному лицу инвалидности в период прохождения службы либо до истечения одного года после увольнения со службы вследствие увечья (ранения, травмы, контузии) или заболевания, полученных в период прохождения службы: инвалиду І группы 75 окладов, инвалиду ІІ группы 50 окладов, инвалиду ІІІ группы 25 окладов.

Если в период прохождения службы либо до истечения одного года после увольнения со службы застрахованному лицу при переосвидетельствовании в учреждениях государственной службы медико-социальной экспертизы вследствие указанных причин будет повышена группа инвалидности, размер страховой суммы увеличивается на сумму, составляющую разницу между количеством окладов, причитающихся по вновь установленной группе инвалидности, и количеством окладов, причитающихся по прежней группе инвалидности;

в) в случае получения застрахованным лицом в период прохождения службы тяжёлого увечья (ранения, травмы, контузии) - 10 окладов, лёгкого увечья (ранения, травмы, контузии) - 5 окладов.

Страховые суммы по обязательному государственному страхованию не выплачиваются, если страховой случай:

- наступил вследствие совершения застрахованным лицом деяния, призванного в установленном судом порядке общественно опасным;

- находится в установленной судом прямой причинной связи с алкогольным, наркотическим или токсическим опьянением застрахованного лица;
- является результатом доказанного судом умышленного причинения застрахованным лицом вреда своему здоровью или самоубийства застрахованного лица.

Решение об отказе в выплате страховой суммы принимается страховщиком и сообщается застрахованному лицу (выгодоприобретателю) и страхователю в письменной форме с обязательным мотивированным обоснованием причин указанного отказа в пятнадцатидневный срок со дня получения всех необходимых для принятия решения документов, а также в кадровый орган, оформивший документы на получение страховой суммы.

Таким образом, обязательное страхование гарантирует сотрудникам ОВД и его близким материальную компенсацию за вред жизни и здоровью, полученный при исполнении служебных обязанностей.

Сегодня приходится констатировать, что государство не может обеспечить не только достойную старость, но и нормальную жизнь сотрудникам органов внутренних дел и их семьям. Льготы и гарантии, предусмотренные законодательством почти не действуют, в частности, предоставление элементарных коммунальных и бытовых услуг.

Наличие сильной социальной и правовой защищенности сотрудников органов внутренних дел создает условия для притока и закрепления службе в ОВД наиболее компетентных и добросовестных граждан, способных стать связующим звеном государства с населением, обслуживая государство, обслуживать и защищать права и законные интересы человека в этой стране.

Не смотря на многочисленность предусмотренных законом льгот, гарантий и компенсаций, большая их часть не применяется. Вследствие чего, сотрудники ОВД социально не защищены. В настоящее время не действуют такие гарантии, как предоставление жилья, оплата найма жилого помещения, предоставление вне очереди мест в детских дошкольных учреждениях и т.д. По нашему

мнению, необходимо ужесточить контроль за реализацией предоставляемых социальных гарантий. Также, рассмотреть вопрос о возвращении таких льгот как 50 % оплата жилищно-коммунальных услуг и бесплатный проезд на общественном транспорте.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСОБЕННОЙ ЧАСТИ УГОЛОВНОГО ПРАВА

Е.В.ЛАЗАРЕВА

курсант ТЮИ МВД России Научный руководитель:

В.М. ГАРМАНОВ

доцент кафедры уголовного права ТЮИ МВД России кандидат юридических наук, майор милиции

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ СБЫТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ ИЛИ ИХ АНАЛОГОВ

настоящее время сохраняется тенденция широкого совершения преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков. Кроме того, отметим объективные сложности выявления всей цепочки лиц, занимающихся сбытом трансформацию форм преступной наркотических И методов средств, деятельности В плане поиска новых способов сбыта, использования посредников, особых методов противодействия расследованию, своеобразной линии

защиты. Все это требует четкого понимания вопросов ответственности за групповые преступления в сфере незаконного оборота наркотиков, а также вопросов разграничения сбыта наркотических средств, психотропных веществ их аналогов и пособничества к их приобретению (ч. 5 ст. 33, ч.ч. 1 или 2 ст. 228 УК РФ). При установлении признаков группового совершения преступления следует четко установить, что действия в виде любых способов их возмездной или безвозмездной передачи другим лицам (в виде продажи,

дарения, обмена, уплаты долга, дачи взаймы и т.д.), а также при иных способах распространения (например, при введении инъекций) должны быть совершены фактически двумя и более лицами, например, лицом, осуществляющим первоначальное взаимодействие с приобретателями наркотических средств (в виде договоренности о сбыте, оговаривании места передачи предмета преступления, отсылке к иному лицу) и лицом, передающим предмета преступления. Кроме того, наличие признаков группового сбыта наркотических средств имеется в тех случаях, когда первоначальное взаимодействие с приобретателями наркотических средств осуществляется лицом - участником преступной группы, остальные члены которой занимаются наркотиков, расфасовкой и непосредственно взаимодействуют только с тем, кто общается с наркопотребителями.

В настоящее время сложилась практика, согласно которой, приобретение лицом наркотических средств на деньги наркомана и по его просьбе, как правило, свидетельствует об отсутствии признаков сбыта. Большую сложность представляет решение вопроса о разграничении сбыта, в том числе совершенного группой лиц по предварительному сговору (п. «а» ч. 2 ст. 228-1 УК РФ) и пособничества в приобретении (ч. 5 ст. 33, ст. 228 УК РФ). Такие случаи имеют место, когда наркотические средства приобретаются на деньги наркомана и по его просьбе. При анализе этих ситуаций важно опираться на смысл закона: под сбытом наркотических средств, следует понимать любые способы их возмездной либо безвозмездной передачи лицу, которому они не принадлежат. При этом умысел виновного должен быть направлен на распространение наркотиков, важное значение имеют лишь субъективная и объективная сторона поведения лица, а не факт вознаграждения, который находится за пределами элементов состава преступления.

Следует отметить те обстоятельства, которые свидетельствуют о сбыте наркотических средств, но не о пособничестве в их приобретении: 1) лицо, оказывающее помощь в приобретении наркотика постоянно находится «на связи» с наркопотребителем; 2) осуществляются два и более, либо

систематические (многократные) действия по оказанию помощи в приобретении потребителем наркотика; 3) нахождение требуемой массы наркотика у лица, оказывающего помощь в приобретении его потребителем, при себе, либо если оно заранее заготовлено в жилище, тайнике. При этом может иметь место и систематическое оказание помощи в приобретении предмета преступления (случаи, когда наркотического средства у сбытчика нет, но собираются деньги со всех лиц, желающих приобрести наркотическое средство, данным лицам назначается время, когда они должны будут забрать наркотическое средство).

В настоящее время, после принятия постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 июня 2006 г. № 14 «О судебной практике по преступлениях, связанных наркотическими c средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» стали формироваться относительно новые подходы к решению вопросов уголовноправовой оценки сбыта наркотических средств как единого продолжаемого преступления или совокупности преступлений. Очевидно, в этой части постановления речь идет о наличии единого продолжаемого преступления, поскольку вышестоящая судебная инстанция в приведенном разъяснении указала на такие признаки, как: 1) единый умысел на сбыт предмета в крупном или особо крупном размере; 2) несколько приемов сбыта, при которых не удается реализовать предмет преступления в крупном или особо крупном размере; 3) части реализованного объема не образуют крупный и особо крупный размер.

Мы считаем, что совершение сбытчиком действий в несколько приемов, охватываемых единым умыслом образует признаки единого продолжаемого преступления. Если содеянное представляет собой единое продолжаемое преступление, складывающееся из ряда тождественных преступных действий,

 $^{^1}$ В абз. 6 п. 12 этого постановления дано разъяснение относительно того, что если «лицо, имея умысел на сбыт наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов в крупном или особо крупном размере, совершило такие действия в несколько приемов, реализовав лишь часть имеющихся у него указанных средств или веществ, не образующую крупный или особо крупный размер, все содеянное им подлежит квалификации по части 3 статьи 30 УК РФ и соответствующей части статьи 228^1 УК РФ»// БВС РФ. -2006. - № 8. - С. 6.

направленных к общей цели и составляющих в своей совокупности единое преступление, то не вызывает сомнений правильность квалификации действий как одного эпизода покушения на сбыт (ч. 3 ст. 30 УК РФ) в случае задержания сбытчика при проверочной закупке (или нескольких проверочных закупках, проводимых для подтверждения действий по сбыту наркотика). Например, это те сбытчиком приобретателем оговаривается ситуации, когда И сбыт (и, соответственно, приобретение) определенной части наркотика в несколько приемов, когда в первый раз наркотик продается «на пробу», но лица задерживаются при выполнении одного ИЗ нескольких (как правило, последующих) действий по передаче предмета преступления. Либо случаи, когда договаривается о приобретении наркотических средств приобретатель определенном объеме, фактически сбытчик реализует имеющееся у него наркотическое средство в данный момент количество, а, затем, взяв оставшуюся часть у поставщика продает (передает) оставшуюся часть. По нашему мнению, единое продолжаемое преступление отсутствует и действия виновного расцениваются как самостоятельные преступления при наличии следующих обстоятельств: 1) умысел на совершение двух эпизодов сбыта наркотических средств возникал у виновного последовательно и самостоятельно, например, потребитель обращался за покупкой определенного вида и массы наркотика каждый день (или два раза в день, если его физическое состояние таково, что требуется неоднократный прием); 2) по поручению сотрудников милиции разновременно действуют два разных покупателя и сбыт осуществляется разным лицам; 3) значительный разрыв во времени (как правило, несколько дней) при реализации наркотика одному лицу и тому же лицу – приобретателю; 4) осуществляется разновременный сбыт наркотических средств разного вида (например, героин и гашиш).

В 2006 году появилось судебное толкование признаков покушения на сбыт, в соответствии с которым, покушение на сбыт имеется при пресечении преступной деятельности при проведении оперативно-розыскного мероприятия – проверочная закупка, названного в п. 4 ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об

оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 года). Такой подход вызывает множественные нарекания в практическом и теоретическом плане. Мы считаем что нужно решить вопрос об устранении рассматриваемого разъяснения о квалификации как покушения на сбыт наркотика при проверочной закупке следующим основаниям: 1) такой ПО вариант квалификации предлагался еще во время действия прежнего постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 1998 г. № 9 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами», в котором сбыт определялся через распространение (а оно, по мнению суда, отсутствует при проведении оперативно-розыскного мероприятия в виде проверочной закупки); 2) нахождение распространения и незаконного оборота наркотиков за рамками формального состава преступления, предусмотренного ст. 228-1 УК РФ, когда сбыт наркотиков уже образует незаконный оборот предметов данного преступления; 3) оформившийся подход к квалификации оказывает существенное влияние на снижение по правилам ст. 66 УК РФ возможного наказания за покушение на сбыт; 4) до настоящего времени не проработан вопрос о квалификации в связи с проведением иных оперативнорозыскных мероприятий, а не только проверочной закупки; проверочной закупки должен влиять на доказывание сбыта наркотиков (в уголовно-процессуальном смысле), но не влиять на квалификацию сбыта (не должен иметь материально-правового значения); 6) при любом факте сбыта достигается цель реализации наркотика, умысел виновного на сбыт как реализацию наркотика достигается полностью, для виновного в сбыте не важно, употребил ли приобретатель наркотик, передал ли его другому лицу, участвует ли он в дальнейшем распространении наркотиков и т.п., эти последствия не имеют уголовно-правового значения.

Сказанное позволяет заключить, что в настоящий момент решение и понимание названных вопросов представляет большое значение, от этого зависит создание стабильной практики, успешное противодействие

преступлениям этого вида, достижение принципа неотвратимости уголовной ответственности.

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ЗАЩИТА ИНТЕРЕСОВ ЛИЧНОСТИ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

С.А. АГЕЕВА

студентка ИГиП ТюмГУ, специальность «Юриспруденция» Научный руководитель:

Е.В. СМАХТИН

доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики ИГиП ТюмГУ, кандидат юридических наук

ВОЗМОЖНОСТИ И ЗНАЧЕНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ ГЕНОМНОЙ ДНК

История судебных наук, в частности, криминалистики и тесно связанной с ней судебной медицины, насчитывает более века. Примерно столько же времени прошло с момента открытия в ядрах клеток вещества, названного нуклеином. Это открытие положило начало другому научному направлению изучению ДНК, или дезоксирибонуклеиновой кислоты. Вплоть до середины 80-х годов прошлого века эти области знания, а именно научные исследования в сфере криминалистики и изучение того, каким образом хранится и реализуется записанная в молекуле ДНК наследственная информация, никак не пересекались. Их историческая взаимосвязь впервые обозначилась в 1985 году, когда в июльском номере журнала «Nature» появилась статья профессора Лестерского университета в Англии А. Джеффриса «Индивидуальноспецифичные «отпечатки пальцев» ДНК человека». В своей статье, опираясь о свойствах генетического кода ДНК – индивидуальность, на данные неповторимость, неизменность на протяжении всей жизни, длительное сохранение после смерти в останках трупа, предложил способ идентификации личности путем сравнительного анализа фрагментов молекул, образующих

двойную спираль ДНК. В этой ключевой работе и в работах других ученых впервые была продемонстрирована возможность использования анализа хромосомной ДНК человека для судебно-экспертной идентификации личности. Так родилась геномная «дактилоскопия» - метод, который был признан одним из самых выдающихся достижений двадцатого столетия в области судебных наук.

Экспертиза геномной ДНК представляет собой научное исследование ДНК тканей и выделений человека молекулярно-генетическими методами судебным экспертом по постановлению следственных органов или суда для дачи заключения в целях идентификации личности по генетическим признакам, диагностики пола, решения вопросов спорного отцовства-материнства, возникающим в процессе расследования или судебного рассмотрения конкретного уголовного или гражданского дела.

В настоящее время используются различные термины: экспертиза, геномной ДНК, судебногенотипоскопическая экспертиза генетическая криминалистическая гомобиоскопия, экспертиза, геномная дактилоскопия, типирование ДНК, молекулярно-генетическая экспертиза, ДНК-анализ, ДНК-тестирование, криминалистический молекулярногенетический идентификационный анализ, молекулярно-генетическая индивидуализация, генноидентификационная, генетическая дактилоскопия, DNA Fingerprinting, DNA **Typing** перечисленные словосочетания используются как синонимы.

В нашей стране исследования по геномной дактилоскопии были начаты при участии Иванова Павла Леонидовича в 1987 году в Институте молекулярной биологии им. В.А. Энгельгардта АН СССР, в лаборатории академика Г.П. Георгиева. Здесь был получен целый ряд приоритетных результатов и разработан первый отечественный метод мультилокусного типирования ДНК. В декабре 1988 г. Ивановым П.Л. была проведена первая в нашей стране молекулярно-генетическая идентификационная экспертиза,

¹ Ищенко Е.П. Современная российская криминалистика. - М., 2005. С. 189.

позволившая изобличить особо опасного убийцу-маньяка. Эта экспертиза положила начало внедрению методов геномной дактилоскопии в практику работы правоохранительных органов России. Также учеными-биологами было установлено, что человек отличается от шимпанзе менее чем на 1% генов, остальные гены абсолютно идентичны, а одного человека отличить от другого еще сложнее - там уровень различий в каких-то миллионных долях генетического кода на 99,99% они одинаковы, маркеры индивидуальности – гены, которые у разных людей действительно различны, существуют, найти их невероятно трудно, но если знать, где искать, то найти можно. 2

Относительно распространения генетических исследований В государственных экспертных учреждениях следует отметить то, что ИХ производство преимущественно осуществляется экспертно криминалистических подразделениях органов внутренних дел и бюро судебно медицинской экспертизы. В 37 субъектах РФ функционируют лаборатории ДНК-анализа, из которых в 20 - в БСМЭ, 17 - в ЭКП ОВД. Единственным регионом, где проводится экспертизы геномной ДНК в судебно-экспертном учреждении системы Минюста РФ, является Кемеровская область. В таких субъектах (всего 9) как Республика Татарстан, Алтайский край, Новосибирская, Челябинская области и т.д. Существует 2 и более лабораторий ДНК. В Тюменской области имеется одна лаборатория ДНК, которая находится в Тюмени в здании Тюменского областного бюро судебно-медицинской экспертизы на ул. Котовского 58.

Недостаточное количество молекулярно-генетических лабораторий из-за высокой стоимости оборудования, в свою очередь влечет высокую стоимость оборудования, отсутствие конкуренции закономерно приводят в высокой

¹ Иванов П.Л. Индивидуализация человека и идентификация личности: молекулярная биология в судебной экспертизе // Вестник российской академии наук. 2003. № 12. С. 1085.

 $^{^{2}}$ Иванов П.Л. из интервью газете «Известия». [Электронный ресурс] / Режим доступа: // www.ntv.ru/gordon/archive/8888.

стоимости самого исследования, что является проблемой развития экспертизы геномной ДНК в России.¹

На сегодняшний день дела о гибели при катастрофах и террористических актах не должно обходится без проведения генетической экспертизы, так как круг вопросов, которые она позволяет решить очень широк. Уникальность каждого человека определяется уникальностью его генома или, что по сути одно и то же, ДНК, являющейся хранилищем генетической информации. Помимо одинаковых практически у всех людей участков ДНК, кодирующих белки, существуют вариабельные участки, представляющие собой тандемные повторы с изменяющимся числом копий, обнаруживающие многоаллельный полиморфизм по количеству мономеров. Аллелем называется возможная последовательность ДНК в одной и той же точке, т.е. применительно к повторам это означает, что у разных людей дном и том же участке ДНК может встречаться различное количество мономерных единиц.²

В качестве объекта для выделения ДНК можно использовать любой биологический материал, причем для идентификации достаточно совсем небольшого материала. Возможности количества генотипических исследований, позволяющие получать результаты при работе биологическим материалом, деградированным В TOM числе костными останками, имеют большое значение при принятии законного и обоснованного процессуального решения, так благодаря, заключению экспертов-генетиков, идентифицирована A., скелетированные личность останки, подверженные сильному термическому воздействию, обнаружены в лесном массиве справа от автодороги Тюмень-Курган. Последний был похищен с целью выкупа за год до его обнаружения. 3

В настоящее время специалисты располагают наибольшими возможностями по исследованию крови и спермы, реже - слюны, мышечных

178

_

¹ Молекулярно-генетическая экспертиза. Что препятствует ее развитию? [Электронный ресурс] / Режим доступа: // http://www.sudmed.ru/index.php?showtopic=4107

² Поляков А. Возможности генетической экспертизы // Эж-Юрист. 2005. № 46. С. 17-21.

³ Архив Тюменского областного суда, у/д № 1-76-2004.

тканей, волос с корневой луковицей, потожировых следов, костной ткани. Экспертиза костных останков, подверженных термическому воздействию (деградированных), проводится в 15 регионах. Более результативный метод при работе с деградированной ДНК, метод секвенирования митохондриальной ДНК. используется на сегодняшний день только двумя экспертными учреждениями: Российским центром судебно-медицинской экспертизы Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию РФ и 16 государственным центром судебно-медицинских и криминалистических экспертиз СКВО Министерства обороны РФ, но осваивается и экспертами ЭКЦ МВДРФ.

Остановимся подробнее на возможностях экспертизы геномной ДНК. Основными возможностями молекулярно-генетической экспертизы являются:

-формулирование конкретных выводов о принадлежности следов—улик определенному лицу;

-исследование следов, содержащих незначительное количество биологического материала, следов пота, следов крови, подвергшихся гнилостным изменениям и недоступных для других видов исследовании;

-дифференцирование смешанных следов в случае преступления на сексуальной почве (специальными методами разделять в разные фракции сперматозоиды и эпителиальные клетки/клетки крови жертвы) и устанавливать генотип каждой фракции;

-установление факта смешения биологического материала нескольких лиц в пятнах на вещественных доказательствах и конкретизирование вклада каждого из участников;

-идентификация неопознанных лиц (частей трупа) при наличии предполагаемых родственников;

-идентификация следов биологического происхождения, когда труп не найден, также с исследованием генотипов ближайших родственников;

-проведение идентификационных исследований по фрагментам костей или зубов, в том числе, при сильной степени термического воздействия, длительного нахождения останков в земле и воде;

-реконстуирование обстоятельств происшествий с большим количеством потерпевших (подозреваемых);

-в случае отсутствия подозреваемых лиц по тяжким и особо тяжким преступлениям, получать и хранить в базе данных лаборатории генетические карты следов-улик для дальнейшей идентификации, а также с целью сравнительного анализа генетических характеристик биологических следов—улик по различным, но имеющим сходный почерк преступлениям. 1

Геномные экспертизы особенно эффективны при расследовании половых преступлений, убийств с расчленением трупа и особенно необходимы при расследовании серийных убийств сопряженных с половыми посягательствами.

расследовании уголовного дела по факту изнасилования Г. генотипоскопическое экспертное заключение, как «объективное» доказательство, сыграло определенную приоритетную роль при сравнительной «субъективным» полученным оценке другим доказательством, производстве опознания. Первоначально потерпевшая уверенно указывала на ранее неизвестного ей Н., как на лицо, совершившее в отношении нее насильственный половой акт. После завершения экспертного исследования, исключившего происхождение спермы от подозреваемого, потерпевшая усомнилась в точности совпадения внешности Н. с приметами преступника. Исходя из сказанного можно сделать вывод, что заключение, вынесенное проведения генотипической экспертом ПО итогам экспертизы преимущественное доказательственное значение, чем допустим идеальные показания участников процесса.2

¹ Втюрин А.В, Коновалов А.И. Криминалистическое и судебно-медицинские особенности тактики и методики установления личности граждан по неопознанным трупам. – Тюмень, 2002. С. 44.

 $^{^2}$ Архив Центрального районного суда г. Тюмени, у/д № 200800065/14.

Исходя из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что экспертиза геномной ДНК является наиболее доказательным методом анализа биологического материала при производстве экспертизы; она позволяет однозначно устанавливать личность и определять кровное родство лиц, это делает генетическое исследование незаменимым экспертным методом в сложных случаях подмены, утери, похищения детей и т.д.

В заключение необходимо отметь, что до 01.01.2009 года существовала еще одна важная проблема - отсутствие регистрации полученной информации, создания и функционирования ДНК-учетов и Банков ДНК, автоматизированной информационной системы по обработке геномной информации по генотипам осужденных и разыскиваемых лиц. Как следствие этого долгое время оставался не решенным вопрос о диагностическом значении ДНК-анализа и использовании результатов экспертизы в розыске и в установлении личности преступника и жертвы, но сегодня эта проблема решается вступлением в силу ФЗ «О государственной геномной регистрации в РФ», реализация которого в полном объеме начнется лишь в 2010 году, т.к. финансирование создания баз и учетов будет осуществляться только с 2010 года. Принятие закона также вызвало массу проблем, на сегодняшний день отсутствуют регламентирующие НΠА (напр., постановления правительства, ведомственные приказы службы приложений), объясняющие как инструкциями виде МСЭ. являющиеся обязательным субъектом Федерации будут исполнять работу, оплата которой пойдет из федерального бюджета, либо этим будет заниматься центр СМЭ и т.д.

П.В. ШВЕДОВА

студентка ИГиП ТюмГУ, специальность «Юриспруденция» Научный руководитель:

Е.В. СМАХТИН

доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики ИГиП ТюмГУ, кандидат юридических наук

ДАКТИЛОСКОПИРОВАНИЕ НЕОПОЗНАННОГО ТРУПА

Дактилоскопическая идентификация человека - один из наиболее эффективных методов идентификации. В целом мы можем характеризовать дактилоскопию как процедуру исследования узоров папиллярных линий, а так же метод идентификации личности по отпечаткам.

Дактилоскопирование трупов осуществляется с целью получения образцов отпечатков пальцев и оттисков ладонных поверхностей рук для:

- для установления личности дактилоскопированного лица при проверке его дактилокарты по дактилоучетам. Эта проверка позволяет быстро идентифицировать труп, если погибший находился на криминалистическом учете;
- для исключения следов рук, изъятых с конкретного места происшествия;
- для проверки по следотекам следов рук с мест нераскрытых преступлений.

Дактилоскопирование неопознанного трупа необходимо проводить как можно быстрее, так как труп может подвергнуться гниению или высыханию, что затруднит проведение дактилоскопии.

При дактилоскопировании трупа очень важно соблюдать методику и процедуру, что бы не утратить доказательства по делу и обеспечить их правильное оформление и закрепление.

К сожалению, анализ практики идентификации и захоронения неопознанных трупов выявляет ряд недостатков и даже грубых отступлений от рекомендуемого порядка работы с дактилоскопическими объектами:

1. Невыполнение работниками прокуратуры, органов внутренних дел, судебно - медицинскими экспертами комплекса обязательных действий по установлению личности погибших.

- 2. Отсутствие единообразного подхода к обеспечению осмотров неопознанных трупов. Нередко организация этой работы различается в разных районах одного и того же субъекта Российской Федерации.
- 3. Серьезный необходимости недостаток игнорирование дактилоскопирования неопознанных трупов, непринятие всех возможных мер по получению качественных отпечатков пальцев и ладоней ИХ небрежное отношение К составлению рук, дактилоскопических карт. Следователи прокуратуры допускают затягивание этой работы, не требуют от экспертов - криминалистов своевременного ее выполнения.
- 4. Не всегда проводится дактилоскопирование гнилостно измененных и мумифицированных трупов с принятием мер к восстановлению папиллярных линий доступными способами, в том числе путем изъятия кистей рук с этой целью.
- 5. Иногда дактилоскопические карты неопознанных трупов вообще не направляются даже в региональные системы учета и не проверяются по ним.
- 6. Работа по опознанию трупов зачастую проводится формально, вяло и безынициативно, без использования оперативных возможностей. ¹

Дактилоскопия с большими или меньшими методическими нарушениями встречаются примерно в 78% случаев. Вследствие допущения подобных нарушений происходит влияние на возможность оценки относимости, достоверности, допустимости и в целом достаточности доказательств для разрешения уголовного дела.

Дактилоскопирование трупа осуществляется по тем же правилам, что и дактилоскопирование живых лиц. Однако здесь есть ряд особенностей, которые следует учитывать. В случае, когда эпидермис хорошо сохранился,

_

¹ В. Исаенко. //Законность - № 6, 2001

² С. Самищенко, В. Ивашков. Некоторые проблемы современной дактилоскопии.//Законность – 2007 - №9, С. 47-49

кожа пальцев с целью ее очищения от загрязнений моется с мылом и высушивается. Для обезжиривания кожу протирают эфиром, спиртом или другим растворителем. Затем нарезается 10 прямоугольных кусочков белой глянцевой бумаги, соответствующих ПО размерам прямоугольников дактилокарты. Типографическая краска наносится на кусок стекла, тщательно раскатывается дактилоскопическим валиком. Слой краски на валике не должен быть толще высоты папиллярной линии (0,1-0,4 мм). Валиком краска равномерно наносится на палец, и по нему прокатывается один из нарезанных кусочков бумаги, который помещается на спичечный коробок или специальное приспособление для дактилоскопирования трупов (в виде продолговатой ложки), имеющееся в некоторых комплектах научно-технических средств. Дактилоскопированию может препятствовать трупное окоченение. В этом случае руки на несколько минут нужно опустить в теплую воду или перерезать сухожилия в области запястья, чтобы избавиться от окоченения.

При высыхании кожного покрова рук трупа, гнилостных изменениях тканей изготовление отпечатков довольно затруднительно и требует предварительной подготовки. Это объясняется тем, что при воздействии влаги происходит отделение эпидермиса, образующего папиллярный узор, а при мумификации – обезвоживание и высыхание тканей, вследствие чего кожные покровы пальцев уплотняются и на них образуются нерасправляющиеся складки. Получение качественных отпечатков в этих случаях возможно лишь в лабораторных условиях.

Кисти рук отделяют после вскрытия трупа в лучезапястном суставе, очищают от грязи и промывают в проточной воде. Каждую кисть помещают в отдельный сосуд. Если лаборатория находится на большом расстоянии, то сосуды закрывают крышками, кромки которых герметизируют парафином или другим способом. Обработку трупа желательно производить совместно с судебным медиком.

При отсутствии эпидермиса кисти рук очищают от грязи и промывают начисто в проточной воде. Если на ладони сохранились частицы эпидермиса их

удаляют пинцетом. Для уплотнения подушек пальцев и образования на них рельефного узора объект помещают в нагретый до 110-130 градусов технический жир или костное смазочное масло. Время и температурный режим обработки зависят от состояния мягких тканей. При значительных гнилостных изменениях обработку производят при температуре до 120 градусов в течение 3-4 минут; в начальных стадиях гниения время обработки сокращается до 2-2,5 минут, а температура масла или жира доводится до 130 градусов. Состояние 25-30 К мягких тканей контролируется визуально через секунд. дактилоскопированию необходимо приступать сразу после обработки каждого пальца.

При повреждении эпидермиса кисти рук отделяют и подвергают искусственной мацерации в воде при температуре 40-45 градусов до полного удаления эпидермиса с руки. Эта операция длится в среднем около 1-2 суток. Обработку пальцев после удаления эпидермиса проводят как и в предыдущем случае.

Кисти рук мумифицированного трупа заворачивают в пергаментную бумагу и в этой упаковке пересылают. Для предварительного размягчения складок после промывки кисти помещают на 1-1,5 часа в баню с мыльной водой при температуре 50-60 градусов. Поверхностный слой эпидермиса с подушек пальцев осторожно соскабливают скальпелем. Кисть погружают на 10-15 часов 20% раствор антиформина. Необходимо В визуально контролировать, чтобы размеры пальцев не превышали натуральных. Затем пальцы в течение 20-30 минут промывают в проточной воде и помещают в сосуд с водой при комнатной температуре. После этого пальцы поочередно опускают в нагретый до 115-130 градусов технический жир или костное смазочное масло для усиления контраста папиллярный линий. Однако размачивание пальца в средах тоже имеет свою негативную сторону возможно «замывание» кожи.

В случае выраженных явлений мумификации может быть рекомендована следующая методика, предложенная А.А. Басалаевым в 1973 году. Она заключается в работе по следующим этапам:

а). Очищение пальцев от грязи и плесени. Грязь и плесень не стоит удалять с помощью твердых предметов, так как это может привести к повреждению деталей узора. При большом загрязнении можно промыть кожу пальцев с помощью жесткой кисточки, смоченной в теплой воде или 50% растворе спирта.

Наиболее результативным и безопасным для целости папиллярных узоров является способ снятия грязи и плесени с помощью силиконовой пасты. Очищенный участок кожи покрывается слоем пасты, которая после затвердения снимается с прилипшей к ней грязью.

- б). Изготовление реплик. Для получения реплик папиллярных узоров можно использовать пасту (пример: КЛСЕ-305, СС-2к). Ее свойство сохранять в течение первого получаса после получения реплики большую эластичность дает возможность сразу же избавиться от многих складок. Для равномерного распределения пасты по поверхности пальца ее рекомендуется наносить жесткой кисточкой. При снятии реплики после вулканизации пасты следует соблюдать особую осторожность, учитывая, что реплика тонкая и поэтому непрочная. Для повышения прочности можно нанести дополнительный слой пасты. Снятая с пальца реплика накладывается на заранее покрытое резиновым клеем стекло вначале одним краем с небольшим натяжением, достаточным для выравнивания складок, не имеющих острых углов, затем постепенно всей площадью.
- в). Дальнейшее выравнивание оставшихся складок. Если на коже пальца мумифицированного трупа имелись глубокие узкие складки, то на реплике они будут выглядеть как остроконечные, длинные возвышения, которые выровнять за счет распрямления не удается. Выравнивание делают дополнительным слепком. При нанесении на реплику жидкого или пастообразного полимерного материала следует пользоваться кисточкой. Изготовленный слепок, в свою

очередь, подвергается разравниванию на стекле, предварительно смазанном резиновым клеем.

г). Изготовление отпечатков для дактилокарты. Если при разравнивании реплики на стекле удалось избавиться от складок, то после предварительного подчернения выступающих деталей узора его можно сфотографировать. Обычный для дактилокарты вид будет иметь изображение на негативе, рассматриваемом с обратной стороны. На фотобумаге оно может быть получено после контратипирования. С выровненной реплики может быть изготовлена специальная модель для получения отпечатков непосредственно дактилокарте с помощью типографской краски. В случаях, наклейке выравнивание складок завершено при на стекло слепка, фотографирование, произведенное после почернения выступающих деталей отпечатавшегося узора, даст на фотоснимке обычный для дактилокарты вид папиллярного рисунка.

Рекомендуемый способ промежуточных реплик дает возможность избежать дополнительных повреждений трупа; произвести дактилоскопирование, как на месте его обнаружения, так и в морге; получить пригодные для экспертизы отпечатки пальцев рук, покрытых складками самых сложных конфигураций; необходимости при повторить Данный способ дактилоскопирование. не препятствует прибегнуть впоследствии к упомянутому ранее способу.

При необходимости экстренного дактилоскопирования на месте обнаружения трупа в случаях сморщенной или бугристой кожи для ее расправления в концевую фалангу пальцев необходимо ввести теплую воду или теплый 50-процентный водный раствор глицерина. Иглу шприца вводят около середины внутренней стороны или в ладонную поверхность второй фаланги пальца и подводят вплотную к кости концевой фаланги. Обычно для введения требуется не более 0,5 мл жидкости.

При полностью отделившейся коже кисти в виде «перчатки смерти» качественный дактилоскопический отпечаток можно получить надеванием

отделившейся кожи на руку исследователя в резиновой перчатке с последующим дактилоскопированием по обычным правилам. Если надкожица кистей полностью утрачена, то возможно снятие отпечатков папиллярных узоров непосредственно с дермы.

Наиболее характерные ошибки при направлении кистей рук в лабораторию для дактилоскопирования:

- заливание кистей рук не водой, а формалином или другой консервирующей жидкостью, обработка их солью, что вызывает «задубление» кожи;
- отчленение пальцев;
- направление отделенных кистей на исследование не сразу, а спустя значительное время;
- после отделения кисти не сразу помещаются под воду;
- транспортировка кистей в сосудах малых размеров, в результате чего образуются нерасправляющиеся складки и вдавленности;
- плохая герметизация сосуда, в результате чего вытекает вода и усиливается гниение;
- длительное хранение кистей на воздухе.

В связи с необходимостью исправления ошибок и устранения небрежного должностных лиц к отношения компетентных дактилоскопированию необходимым выработать неопознанных трупов считаю единую рекомендуемую методику дактилоскопирования неопознанных трупов и закрепить ее в нормативно-правовых актах на федеральном уровне. В целях обеспечения исполнения основных требований считаю целесообразным установить ответственность компетентных лиц и органов за несоблюдение установленной методики.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЙ

К.А. ИВАНОВА

Студентка ИГиП ТюмГУ специальность «Юриспруденция» Научный руководитель

И.П. ЧИКИРЕВА

доцент кафедры трудового и предпринимательского права, ИГиП ТюмГУ, кандидат юридических наук

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ РАЗВИВАЮЩЕЙСЯ РОССИИ.

В начале 21 столетия Россия столкнулась со сложными экономическими и социальными проблемами, обусловленными сменой общественного строя и переходом к рыночной экономике. Особое место в системе общественных отношений в сфере труда и занятости занимают отношения с «образовательной составляющей»¹, так или иначе связанные с приобретением профессиональных знаний и навыков, обеспечивающих функционирование трудовых отношений. Образовательная составляющая в сфере труда и занятости в России оказалась в фокусе общественного внимания. Необходимо при этом использовать опыт развитых стран с рыночной экономикой и Международной организации труда (МОТ), столкнувшихся с аналогичными проблемами десятилетиями раньше.

В науке трудового права в России отсутствуют исследования образовательно-трудовых отношений в их целостности и единстве. В данной статье мы попытались проанализировать практику Конституционного суда по предоставлению работнику дополнительных отпусков с сохранением среднего заработка при совмещении им работы с обучением, сравнить данную практику с международным законодательством, выявить существующие противоречия и предложить решение.

 $^{^1}$ Бондарь, А.Ю. Труд и образование. Правовые вопросы/А.Ю.Бондарь — Екатеринбург: УрАГС, 2001 г. — С.3

Процесс формирования работника и работодателя нового типа в условиях глобализации, применительно к современному производству и организации труда требует более гибкого правового регулирования отношений, области профессиональной подготовки складывающихся в работников. Сегодняшний работник должен обладать способностями в короткие сроки освоить новейшее оборудование и компьютерные технологии, овладению смежными профессиями и т.д. Для получения новых навыков работнику, разумеется, необходимо обучение в соответствующих учебных заведения различного уровня.

Однако современный Трудовой кодекс РФ не учитывает возникшие новые реалии. Согласно ст.177 TK¹ работник может рассчитывать на предоставление гарантированного дополнительного оплачиваемого отпуска для сдачи сессий, выпускных работ только при получении написания ИМ образования соответствующего уровня впервые. Этой нормой ущемлены права работников, уже получивших образование, т.к. фактически они лишаются возможности получения новых знаний и специальностей. Работникам, получающим второе образование соответствующего уровня, на практике, работодатель предоставляет времени для сдачи сессии даже без сохранения заработной платы, либо работодатель принуждает работника на период сдачи экзаменов и зачетов брать по частям свой ежегодный оплачиваемый отпуск, тем самым работник лишается конституционного права на ежегодный отпуск.

Учитывая то, что Конституционный Суд Российской Федерации осуществляет свою деятельность в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, на него возлагались определенные надежды. Однако практика Конституционного суда пошла по пути оставления за работодателем полномочий при решении этого вопроса. 8 апреля 2004 г. Конституционный Суд РФ принял Определение N 167-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ф.Ф. Чертовского на

_

 $^{^{1}}$ Российская Федерация. Трудовой кодекс Российской Федерации (по состоянию на 30.12.2008г.)//"Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1)

нарушение его конституционных прав положением части первой статьи 177 Трудового кодекса Российской Федерации" практически рассмотрев по существу вопрос о соответствии Конституции РФ ч. 1 ст. 177 ТК РФ, гарантирующей компенсации работникам, совмещающим работу с обучением, только при получении образования соответствующего уровня впервые. Конституционный Суд РФ определил: "...законодатель - в силу требований статей 1 (часть 1), 7 (часть 1), 8 (часть 1), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 34 (часть 1), 35 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации - должен обеспечивать баланс соответствующих конституционных прав и свобод... Поэтому, закрепляя в Трудовом кодексе Российской Федерации гарантии и компенсации для работников, совмещающих работу с обучением в высших учебных заведениях, и возлагая на работодателей обязанности по их обучению, включая обязанность сохранять за периоды освобождения от работы в связи с обучением среднюю заработную плату, производить иные выплаты, законодатель вправе предусмотреть в качестве условия предоставления такого рода гарантий и компенсаций за счет средств работодателя получение работником образования данного уровня впервые" Конституционный суд объяснил свою позицию тем, что доступность высшего профессионального образования при существующем уровне доходов населения связана в том числе с возможностью получить его, совмещая учебу в высших учебных заведениях с работой. В этих целях федеральный законодатель установил для лиц, обучающихся в высших учебных заведениях без отрыва от производства, ряд гарантий и компенсаций в сфере труда. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 24 января 2002 г., при регулировании трудовых отношений, в частности при установлении дополнительных гарантий (преимуществ) для одной из сторон в трудовом договоре, законодатель в силу требований ст. ст. 1 (ч. 1), 7 (ч. 1), 8 (ч. 1), 17 (ч. 3), 19 (ч. ч. 1 и 2), 34 (ч. 1), 35 (ч. 2) и 55 (ч. 3) Конституции

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2004 г.// "Официальные документы в образовании", N 31, 2004г.

Российской Федерации должен обеспечивать баланс соответствующих конституционных прав и свобод, являющийся необходимым условием гармонизации трудовых отношений в Российской Федерации как социальном правовом государстве, что составляет правовую основу справедливого согласования прав и интересов работников и работодателей как сторон в трудовом договоре.

Таким образом, законодатель, желая сохранить упомянутый Конституционным судом баланс, проявил заботу лишь о молодых работниках, не обучавшихся в образовательном учреждении соответствующего уровня ранее.

Данная позиция представляется спорной, т.к. на сегодняшний день только 30% выпускников в стране получают качественное профессиональное образование, соответствующее необходимым стандартам. В России периодичность повышения квалификации работников составляет 13 - 15 лет, в то время как в развитых странах - 3 - 5 лет. По оценкам специалистов, доля работников высшей квалификации на российских предприятиях достигает 5%, тогда как в США - 43%, в Германии - 56%. К тому же средний возраст работника, желающего повысить квалификацию, у нас - 43 - 52 года.1 Очевидно, что в возрасте 43-52 года у работника обычно имеется образование соответствующего уровня, поэтому законодателю необходимо учитывать интересы этой многочисленной категории работников.

При сравнении законодательства Российской Федерации с международной практикой, очевидны весьма заметные различия. Так, в Великобритании существует отдельный закон, посвященный повышению квалификации работников – Education and Employee-development Policies Act(Акт о политике образования и развития работника)², где в §2.04 закреплены три программы повышения квалификации. Первая программа называется Position Related Program (Программа, соотносимая с должностью). Она позволяет углубить

 1 Топилин М. Ключевые проблемы рынка труда и очередные задачи службы занятости // Кадровик. 2003. N 1. C. 7.

² Education and Employee-development Policies Act//www.opsi.gov.uk/acts

знания по уже полученной специальности, оставаясь на той же должности, и существует только для работников, имеющих членство в Союзе работников. Вторая программа носит названия как Career Related Program. Благодаря участию в этой программе, работник может получить новую специальность или повысить уровень своего образования (имея степень бакалавра, пойти учиться в магистратуру) для дальнейшего продвижения по службе. Кроме того, существует и третья программа – Educational Enrichment Program, где целью преследуется улучшение иных навыков работника, например, получение им музыкального образования. Стоит особо отметить, что если работник принимает участие в любой из вышеперечисленных программ, работодатель обязан предоставлять ему необходимое для учебы время.

Примерно такая же ситуация существует и в США. Там в федеральном акте Higher Education Employer-Employee Relations Act (Акт отношений между работодателем и работником, возникающих по поводу высшего образования) предусмотрено регулирование данного вопроса в законодательстве штатов. Однако уже существует стройная система, связывающая работодателя и работника с крупными университетами штатов. Так, в штате Виржиния, при Университете Виржинии существует программа, по которой работники, занятые полное или частичное рабочее время, могут по своему желанию образование в Университете Виржинии, получать высшее также как в Великобритании, обязан работодатель, предоставить необходимое время. Кроме того, для работников, состоящих более года в «Сервисе получения льгот» (как российские профсоюзы) предоставляется 50% скидка на обучение. Плюсом системы США является то, что защищены права всех категорий работников, как полно, так и частично занятых.

Таким образом, в целях обеспечения конституционного права на образование², целесообразно дополнить ст. 177 Трудового кодекса Российской Федерации частью 4, согласно которой работникам, получающим

-

¹ Higher Education Employer-Employee Relations Act//www.ieeeusa.org/policy

² Конституция Российской Федерации (по состоянию на 30.12.2008г.)// "Российская газета", N 237, 25.12.1993.

дополнительное профессиональное образование соответствующего уровня, работодатель обязан предоставить отпуск без сохранения заработной платы для сдачи экзаменов, зачетов и защиты выпускной квалификационной работы.

Список использованных источников и литературы:

1. Нормативные правовые акты

- 1.1. Конституция Российской Федерации (по состоянию на 30.12.2008г.)// "Российская газета", N 237, 25.12.1993.
- 1.2. Российская Федерация. Трудовой кодекс Российской Федерации (по состоянию на 30.12.2008г.)//"Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, N 1 (ч. 1), ст. 3.
- 1.3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2004 г.// "Официальные документы в образовании", N 31, 2004г.
- 1.4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 2002 г.// "Собрание законодательства РФ", 18.02.2002, N 7, ст. 745

2. Научная и учебная литература

- 2.1. Бондарь, А.Ю. Труд и образование. Правовые вопросы/А.Ю.Бондарь Екатеринбург: УрАГС, 2001г. 128с.
- 2.2. Одегов, Ю.Г. Экономика труда. Т. 2./Ю.Г. Одегов, Г.Г. Руденко, Л.С. Бабынина. М. МЗ-Пресс, 2007- 345с.
- 2.3. Топилин, М. Ключевые проблемы рынка труда и очередные задачи службы занятости // Кадровик. 2003. N 1. C. 6-9
- 2.4. Education and Employee-development Policies Act//www.opsi.gov.uk/acts
- 2.5. Higher Education Employer-Employee Relations Act//www.ieeeusa.org/policy

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Э.В. ВЕЙБЕР

студентка ИГиП ТюмГУ специальность «Государственное и муниципальное управление» Научный руководитель

К.Л. АНИСИМОВА

старший преподаватель кафедры природоресурсного и экологического права, ИГиП ТюмГУ,

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Наблюдающийся в настоящее время упадок российского лесного сектора является следствием совместного действия нового лесного законодательства, мирового экономического кризиса, истощения лесов и некоторых других причин. Если же говорить об основном результате собственно введения нового Лесного исключив воздействие кодекса, условно всех остальных неблагоприятных событий и тенденций, то им стал резкий рост правового нигилизма - пренебрежительного отношения к требованиям законов и правил. Следует особо отметить, что правовой нигилизм в лесном секторе характерен для всех участников лесных отношений - органов государственной власти, лесопромышленников, населения и т.д. Главной причиной резкого роста правового нигилизма в лесном секторе является несовершенство лесного законодательства - как Лесного кодекса, так и нормативно-правовых актов, принятых в соответствии с ним. Многочисленные ошибки, противоречия и невыполнимые положения нового лесного законодательства часто просто вынуждают как органы управления лесами, так и лесопользователей нарушать требования законов и правил. Если правила невыполнимы или требования правил противоестественны - чаще всего такие правила на практике не работают, сколь бы жестким ни было наказание за их невыполнение.

195

¹ Лесная отрасль. О развитии правового нигилизма в результате введения нового Лесного кодекса РФ. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wood.ru/ru/loa713.html

Первого января 2007 года вступил в силу Лесной кодекс Российской Федерации — один из наиболее спорных законопроектов природно-ресурсного блока, принятых в России за последние полтора десятилетия. Принятие данного документа сопровождалось большим общественным резонансом, в том числе на международном уровне. Так, были отмечены около десяти тысячи протестных обращений граждан России в органы государственной власти и средства массовой информации, обращения депутатов Государственной Думы Президенту РФ, выступления ведущих ученых в области лесного хозяйства, протесты со стороны субъектов РФ. На протяжении всего периода законопроекта в Государственной Думе он рассмотрения существенной критике и его текст был кардинально переработан между первым и третьим слушаниями. В процессе доработки кодекса в Государственной Думе подавляющее большинство проблем законопроекта решалось не путем нахождения приемлемых и грамотных формулировок той или иной статьи, а с помощью вставления отсылок на дополнительные нормативы, которые должно разработать Правительство или уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Тем самым идея создать Лесной кодекс прямого действия осталась не реализованной.

Лесной кодекс кардинально изменяет лесные отношения на территории страны и систему управления лесными ресурсами в Российской Федерации.

Прежде всего, это отсутствие корректного определения объекта лесных отношений. Согласно ст. 5 Лесного кодекса использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются исходя из понятия о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе. Такое определение придает лесу четко выраженное сырьевое, эксплуатационное значение. Союз «или» в данном понятии говорит о том, что не всякий лес будет признаваться

_

 $^{^{1}}$ Гладун Е.Ф. Управление природными ресурсами: Учебное пособие. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007. С 232

экологической системой и подлежать защите с соответствующих позиций. В ином случае более правильным представляется применение союза «и». 1

В кодексе введена новая классификация лесов в зависимости от их экономического, экологического и социального значения. Леса, расположенные на землях лесного фонда, по целевому назначению делятся на леса защитные, эксплуатационные и резервные. Леса, расположенные на землях иных категорий, могут быть отнесены к защитным лесам. Кроме того, в кодексе осталась правовая норма - особо защитные лесные участки, которая позволяет сохранять наиболее ценные лесные участки в эксплуатационных лесах. В целом это является положительным моментом в регулировании лесных отношений (определяет направления лесного хозяйства, условия и порядок ухода, рубки леса и т.д.), однако здесь существует ряд проблем. 2 Нормы Лесного кодекса РФ, определяют, что процедуры отнесения лесов к эксплуатационным и к резервным, а также установление их границ «осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии со статьями 81 - 84 настоящего Кодекса» (часть 3 статьи 108 и часть 4 статьи 109). В современной системе высокой коррупции во взаимоотношениях органов государственной муниципальной власти c бизнесом проблемы бизнеса, связанные cнеобходимостью расширения объёмов заготовки древесины, будут решаться коррупционными способами. В результате применения таких возникает проблема, уменьшения резервных, и увеличение эксплуатационных лесов.³ В соответствии с Законом «О введении в действие Лесного кодекса», «леса первой группы и категории защитности лесов первой группы признаются защитными лесами и категориями защитных лесов, предусмотренными статьей 102 Лесного кодекса Российской Федерации». Из этой формулировки не ясно,

¹ Чураков Д. Новеллы в регулировании лесопользования. [Электронный ресурс] / Режим доступа: Справочная система КонсультантПлюс

² Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/codecs/forestcode/doc832/
³ Лесной кодекс РФ. Общественный Интернет-мониторинг и оценка представительной власти России в 2006 году. Результаты экспертизы № 5. 4 декабря − 14 декабря 2006 года. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://dbs100.indem.ru/FSmonitor/Obsujde/Exp_6.htm

что происходит с лесами тех категорий защитности, которые не имеют аналогов в 102 статье Лесного кодекса - в том числе с лесами, защищающими нерестилища ценных промысловых рыб, притундровыми лесами, а также лесами старых водоохранных зон (за пределами тех, которые выделяются в соответствии с новым Водным кодексом). В результате этого около 62 % всех земель и около 54 % лесных земель бывших лесов первой группы после принятия нового Лесного кодекса стали «лесами с неясным статусом». 1

Существенные изменения произошли в отношении определения правового режима и ограничений использования защитных лесов. Прежде всего, сняты ограничения на проведение рубок в защитных лесах и лесах особо охраняемых природных территорий. Единственным ограничением в лесах особо охраняемых природных территорий, а также в лесопарках и городских лесах является запрещение сплошных рубок.

Расширен перечень видов использования лесов, которые по существу являются видами землепользования. Появились такие «экзотические» виды лесопользования, как осуществление работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых, строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов и т.д. При этом сняты ограничения по строительству в лесах капитальных и временных сооружений, развитию объектов лесной и промышленной инфраструктуры. ²

Лесной кодекс значительно расширил количество видов лесопользования, однако, он не предусматривает вообще никаких механизмов согласования интересов разных арендаторов, получивших один и тот же участок леса (или соседние, но пересекающиеся участки) в аренду для разных видов пользования. Например, не ясно, как должны согласовываться интересы разных арендаторов, получивших одни и те же участки леса для заготовки древесины, для ведения охотничьего хозяйства, для эксплуатации линий электропередачи и других

_

¹ Защищайте и берегите лес. Лесной кодекс, спустя год после издания. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://stles.biz/les/02/lesnoy-kodeksspustya-god-posle-izdaniya/

² Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what we do/forests/codecs/forestcode/doc832/

линейных объектов, для рекреационной деятельности. Практически не вошли в Лесной кодекс предложения по особенностям использования лесов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которые обеспечат сохранение традиционного образа жизни этих народов. Все нормы, касающиеся прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, носят формальный характер и не могут служить гарантией возможности реализации их прав на традиционный образ жизни.

Отдельные статьи Кодекса направлены на прямое стимулирование и привлечение инвестиций в промышленное освоение лесов, которое ничего не имеет общего с устойчивым ведением лесного хозяйства интенсивными методами, а направлено на освоение новых лесных массивов и расширение зоны лесопользования, а также должно способствовать созданию новых рабочих мест, повышению эффективности использования лесов, развитию производства, увеличению налоговых поступлений. 2 Но при этом из Кодекса об экологической экспертизе. исчезли упоминания Более Федеральным законом «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» вносятся изменения в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» о том, что не требуется проведения экологической экспертизы любых лесных проектов. Фактически ликвидируется единственный механизм, возможность экспертной оценки экологической безопасности планируемой деятельности в области лесного хозяйства специалистами в области охраны природы, а также обеспечивающий возможность участия граждан в управлении лесами на стадии планирования деятельности (в форме образом, общественных слушаний). Таким возможность участия общественности в процессе управления лесами, как один из основных принципов лесного законодательства, фактически не может быть реализована

¹ Защищайте и берегите лес. Лесной кодекс, спустя год после издания. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://stles.biz/les/02/lesnoy-kodeksspustya-god-posle-izdaniya/

² Тихомиров М.Ю. Основные новеллы лесного закона. Электронный ресурс] / Режим доступа: Справочная система КонсультантПлюс

из-за отсутствия реальных механизмов влияния общественности на принятие управленческих решений по ведению лесного хозяйства и организации лесопользования.¹

Еще одна проблема нового лесного законодательства – это установление права собственности на лес. С одной стороны, в Лесном кодексе содержатся понятия «лес», «лесной участок», «лесной фонд», «земли, на которых располагаются леса», причем конкретных определений Кодекс не предлагает; с другой стороны, статья 8 Лесного кодекса устанавливает право собственности, только на лесные участки. Согласно данной статье лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности, а формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством. Указанная норма, трактуется достаточно широко, и создает возможность для установления частной собственности на лесные участки, а именно на лесные участки, находящиеся на землях населенных пунктов и на землях особо охраняемых природных территорий (за исключением государственных природных заповедников). Кроме того, лесной участок из состава земель лесного фонда может быть приватизирован по мере изменения его целевого назначения и перевода в иную категорию земель, учитывая снятие законодательных ограничений перевода земель лесного фонда в земли других категорий. Учитывая естественные природно-экономические свойства леса как природного объекта, установления права частной собственности на леса не целесообразно. Это, объясняя тем, что процесс лесовостановления обусловлен длительными сроками, превышающими пределы человеческой жизни. Капитал, затраченный на приобретение лесов ведение в них хозяйства, приносит прибыль лишь по истечении 100-150 лет. Поэтому именно рубки леса, а не лесное хозяйство являются исключительно выгодной для ее собственника. Вложение средств в восстановление лесов в условиях частной собственности

¹ Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what we do/forests/codecs/forestcode/doc832/

является экономически не выгодным. Рациональное лесопользование и лесовосстановление можно только в условиях федеральной собственности на леса, что служит весомой гарантией выполнения государством свой обязанности по соблюдению и защите прав граждан на благоприятную окружающую среду, о чем гласит Конституция РФ. 1

Согласно кодексу, помимо права собственности, лесной участок может ЛИЦУ основании: постоянного (бессрочного) принадлежать также на пользования лесными участками, ограниченного пользования чужими лесными участками (сервитут), аренды, безвозмездного срочного пользования лесными участками. По существу, перечисленные права пользования автоматически перенесены из земельного законодательства и не понятно, как эти нормы могут работать применительно к лесным отношениям. Неудачная попытка авторов Лесного кодекса привести его в соответствие с нормами земельного законодательства привела к тому, что леса, расположенные не на землях государственного лесного фонда, оказались в неопределенном положении. В первую очередь это касается так называемых «сельских лесов» - лесов, ранее учитывавшихся как часть государственного лесного фонда, но при этом располагавшихся на землях сельскохозяйственного назначения. Лесной кодекс вообще не предусматривает никакой законной возможности управления этими лесами или ведения в них лесохозяйственной деятельности, не допускает расходования средств субвенций из федерального бюджета на эти леса. Фактически это означает, что около 5 % лесов России оказались бесхозными причем в основном это леса, расположенные в непосредственной близости от деревень и поселков, дорог и другой инфраструктуры, то есть леса, обладающие наибольшим хозяйственным значением для местного населения.

Все арендные отношения в лесном законодательстве максимально приведены в соответствие с нормами гражданского права. Заключение договоров аренды осуществляется по результатам аукционов, за исключением

-

¹ См.: АликиеваА.М., Анисимова К.Л., Данилова Н.В., Усманова Л.Ф. Природоресурсное право: Учебное пособие. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2007. С 86, 89.

² Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what we do/forests/codecs/forestcode/doc832/

случаев предоставления в аренду лесных участков для осуществления работ по изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, строительства и эксплуатации водохранилищ, гидротехнических сооружений, портов и т.д.. Кроме того, без конкурса будут предоставляться лесные участки для реализации инвестиционных соглашений в области освоения лесов, для эксплуатации лесоперерабатывающей инфраструктуры. создания и Это фактически стимулирует неограниченное освоение лесов. 1 Сроки договоров аренды сокращены с 99 лет и могут устанавливаться в пределах от 10 до 49 лет, а для видов лесопользования, связанных со строительством гидросооружений, трубопроводов, добычи полезных ископаемых и прочих нетрадиционных видов лесопользования допускается аренда на срок от 1 года до 49 лет. По истечении срока аренды Кодексом установлено преимущественное право добросовестного арендатора при заключении договора аренды на новый срок. Но при этом не ясно, кто при пролонгации договора аренды будет решать, насколько арендатор был добросовестен? Лесной кодекс предусматривает заключение договора аренды только по результатам аукциона. Исключительно аукционный способ распределения лесных ресурсов особенно беспокоит лесопромышленные компании, так как этот способ допускает к участию в аукционе лиц которые не имеют реальной возможности для осуществления лесопользования и стремятся использовать возможность передать арендованные участки в субаренду или могут использовать приобретение лесных участков в аренду вокруг крупных лесоперерабатывающих комбинатов, как дополнительный рычаг в ведении корпоративных войн с целью захвата прибыльных предприятий.

Лесной кодекс, существенно расширил полномочия субъектов Российской Федерации. По существу Российская Федерация делегировала почти все свои полномочия в сфере лесных отношений, в области использования лесов, их охраны, защиты и воспроизводства, органам государственной власти субъектов РФ. Управление лесными ресурсами возлагается на субъекты РФ через

¹ Защищайте и берегите лес. Лесной кодекс, спустя год после издания. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://stles.biz/les/02/lesnoy-kodeksspustya-god-posle-izdaniya/

механизмы предоставления субвенций. По мнению крупных лесопромышленников, это является положительным моментом, так как региональные власти ближе к реалиям лесной отрасли, и лучше знают, как и где использовать государственные лесные угодья. Однако многие субъекты РФ не обладают достаточными техническими и материальными ресурсами, квалифицированными кадрами, а так же достаточным опытом управления лесными ресурсами, что в значительной степени может снижать эффективность управления на региональном уровне. 1

положения, Существенно изменены касающиеся государственного контроля использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов. В законе есть довольно широкие полномочия должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор, но практически все полномочия по осуществлению государственного лесного контроля и надзора переданы субъектам РФ. Кроме того, ранее осуществление лесопользования допускалось только при наличии лесорубочного билета, ордера или лесного билета, которые выдавались ежегодно на осуществление видов лесопользования, указанных в договоре. Ныне действующий Лесной соответствующем кодекс не предусматривает выдачу лесорубочных билетов, ордеров и лесных билетов и вводит понятие «лесная декларация» - заявление об использовании лесов в соответствии с проектом освоения лесов.. Таким образом, можно сделать разрешительный порядок использования лесов вывод, ЧТО заменяется заявительным, что существенно сокращает возможности органов государственной власти осуществлять контроль и регулирование в лесной отрасли.

В совокупности, перечисленные выше недостатки Лесного кодекса неизбежно ведут к возникновению целого комплекса экологических, социальных и экономических проблем в российском лесном хозяйстве. Лесной кодекс и основанные на нем нормативно-правовые акты лесного хозяйства не

¹ См.: Законодательство и реформа лесного сектора в России. Комментарии к новому Лесному кодексу. [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.wwf.ru/about/what_we_do/forests/codecs/forestcode/doc832/

содержат никаких стимулов к развитию устойчивого и неистощимого лесного хозяйства, что способствует сокращению лесных ресурсов страны. Росту использования лесных участков для строительства зданий и объектов инфраструктуры, без учета природной ценности и общественной значимости конкретного застраиваемого участка.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО, ТЕОРИЯ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

С.Н. ПОПОВ

аспирант второго года обучения, ТГАМЭУП Научный руководитель

А.П. СУНЦОВ

руководитель аппарата комитета по государственному строительству и местному самоуправлению Тюменской областной Думы, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ УЧАСТНИКОВ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА.

Согласно Конституции РФ каждый имеет право на жилище, оно неприкосновенно и никто не может быть произвольно лишен его. Органам государственной власти и местного самоуправления предписано поощрять жилищное строительство, создавать условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами (ст. 25 и 40).

Последствия финансово-экономического кризиса неодинаково проявляются в различных регионах нашей страны. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в своем выступлении на заседании Совета законодателей, состоявшийся 13 марта 2009 г., подчеркнул, «...сегодня мы

новой реальности, и она нас обязывает к исключительно живем внимательным, крайне выверенным действиям, внимательному отношению к нуждам и трудностям людей, к тем вопросам, которые у них возникают. В этой ситуации необходимы активные действия...» Одной из проблем на рынке недвижимости в последнее время является несвоевременная сдача жилья по договорам участия в долевом строительстве многоквартирных домов, в связи с чем в последнее время возникают многочисленные конфликты между участниками долевого строительства физическими лицами И недобросовестными застройщиками. Застройщики нарушают порядок условия использования денежных средств граждан в строительство жилья. Многочисленные нарушения прав граждан участников строительства повлекли за собой акции протеста, которые заключались в проведении демонстраций, митингов и иных выступлений с требованиями о защите своих жилищных прав.

В этой связи возрастает роль института административной ответственности, который во многих цивилизованных странах отнесен к одной из наиболее важных функций механизма государственного принуждения. По мнению ряда авторов, Российская Федерация в этом смысле не является исключением².

Целям такой формы преследования лиц, нарушающих установленный публичными властными структурами порядок, служит как наложение разумного, соответствующего степени общественной опасности совершенного проступка наказания на виновных лиц в рамках реализации принципа неотвратимости ответственности, так и предупреждение, привлекаемым к ответственности лицом, а также другими гражданами.

В этой связи установленную государством процедуру привлечения виновных к административной ответственности необходимо рассматривать и через призму профилактического влияния на состояние законности в той или

-

¹ Выступление на заседании Совета законодателей 13 марта 2009 года // http://www.kremlin.ru/appears/2009/03/13/1553_type63376type82634_213937.shtml

² См: Шалыгин Б.И. Административно-правовая ответственность за правонарушения в сфере жилищных правоотношений // Жилищное право. 2008. № 8. С. 15, 30.

иной сфере общественных отношений, в том числе в области жилищных правоотношений, где государство считает целесообразным поддерживать определенный правопорядок, а также принимать меры к защите прав, свобод и законных интересов граждан.

В Федеральном законе от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости», отсутствует обязанность застройщика предоставлять проектную декларацию в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого осуществляется строительство конкретного объекта. В связи с чем, указанная в них информация остается без контроля на предмет соответствия требованиям Закона.

На федеральном уровне контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости осуществляет Министерство регионального развития РФ, а также Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. На территории Тюменской области – Главное управление строительства Тюменской области. Таким образом, необходимо обязать застройщика представлять проектную декларацию и в уполномоченные контролирующие федеральные органы исполнительной власти, и в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого осуществляется данное строительство.

В соответствии с частью 5 статьи 23 Федерального закона от 30.12.2004 г. № 214-ФЗ, контролирующий орган вправе: осуществлять контроль за целевым использованием застройщиком денежных средств, уплачиваемых участниками долевого строительства по договору для строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости; ежеквартально получать от застройщика отчетность об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства для строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, в том числе об исполнении своих обязательств по договорам согласно формам и в порядке,

Российской устанавливаются Правительством Федерации которые (Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2007 № 645 «О ежеквартальной отчетности застройщиков об осуществлении деятельности, привлечением средств связанной денежных участников долевого строительства»). Реализация этой нормы на практике близка к нулю ввиду отсутствия механизма обеспечения наступления неблагоприятных последствий застройщиков, из-за непредставления В контролирующие ДЛЯ отчетности об осуществлении деятельности, связанной с привлечением денежных средств участников долевого строительства.

При проверке документов у застройщика, в случае выявления несоответствия отчетности (информации, указанной в формах) требованиям законодательства, в том числе и при нецелевом использовании застройщиком привлеченных денежных средств участников долевого строительства, ответственность застройщика законодательством не предусмотрена.

Федеральный законодатель пунктом 3 статьи 25 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ дополнил главу 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) статьей 14.28, которая требований посвящена установлению ответственности за нарушение законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости. Однако не предусмотрел ответственность за использование денежных средств, уплачиваемых участниками строительства по договору участия в долевом строительстве, не в соответствии с целевым назначением либо несоблюдением установленных нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика 1.

В связи со сложившейся негативной ситуацией в сфере строительства жилищного фонда на территории Российской Федерации, появлением в последнее время многочисленных конфликтов между участниками долевого строительства – физическими лицами и недобросовестными застройщиками,

¹ Постановление Тюменской областной Думы от 25.10.2007 N 353 «О внесении в Государственную думу Федерального собрания РФ проекта ФЗ «О внесении изменений в часть 2 статьи 19 ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты РФ» и статью 14.28 Кодекса РФ об административных правонарушениях».

существует необходимость дополнить существующую статью пунктом 4, в котором должна устанавливаться административная ответственность за использование денежных средств, уплачиваемых участниками долевого строительства по договору участия в долевом строительстве для строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости, не в соответствии с целевым назначением либо несоблюдением установленных нормативов оценки финансовой устойчивости деятельности застройщика.

Статьей 40 Конституции Российской Федерации установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. В соответствии со статьей 53 Конституции РФ государство обязано взять на себя ответственность за социальные последствия необеспечения должного правопорядка в сфере привлечения средств дольщиков для строительства жилья¹.

Таким образом, с одной стороны государство должно стремиться обеспечить должную защиту прав и финансовых интересов лиц, являющихся участниками долевого строительства, повышая тем самым правосознание и застройщиков, правовую культуру, как так И участников долевого юридической строительства создавать условия ДЛЯ преодоления И строительства, неграмотности участников долевого порождающей В негативных явлений. TOM государству необходимо числе застройщиков разъяснять права дольщиков в соответствии с действующим законодательством при заключении договоров участия в долевом строительстве многоквартирных домов. Следствием правовой неграмотности отсутствие привычки обращения к закону и к правосудию при разрешении споров и конфликтов, стремление многих граждан решать проблемы вне правового поля 2 .

¹ Шалыгин Б.И. Административно-правовая ответственность за правонарушения в сфере жилищных правоотношений. // Жилищное право. 2006. № 11. С. 34.

² Гарагозов Д. Наследие Б.А. Кистяковского и проблемы правовой культуры в современной России // Юридический мир. 2008. № 10. С. 56.

А с другой – установление административной ответственности за нецелевое использование застройщиком денежных средств, уплачиваемых участниками долевого строительства по договору строительства многоквартирных домов.

Содержание

Д.Н. Шандурский Н.М. Добрынин ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК ОСНОВА ОБУСТРОЙСТВА СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА
А.С. Кузнецова А.С. Емельянов ЗНАЧЕНИЕ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ И ЕГО ОТРАЖЕНИЕ В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
О.А. Натарова ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ПЛАТНЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ КАК НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ В ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ26
К.В. Яковченко Р.Н. Данелян ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ КАНДИДАТОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ
А.Н.Никулин Г.В. Мальцев ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
Е.В. Нелюбина Н.М. Добрынин РОЛЬ ПРАВОВОГО СОЗНАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА49
Д.П. Кораблев Н.М. Добрынин ПРАВОВЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ОРГАНАМИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПЕРЕДАННЫХ ИМ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
А.В.Лесин Н.М. Добрынин ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕЛЕРАЦИИ

Е.В. Богатырев Н.М. Добрынин РОССИЙСКОЕ ПРАВОСУДИЕ И ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ 77
А.В. Григорьева Н.М. Добынин О ПРОБЛЕМАХ ФОРМИРОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ
К.А. Солодухин Н.М. Добрынин ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОМ ПРАВОСОЗНАНИИ94
В.А. Шабалин Н.М. Добрынин НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РФ110
И.Н. Добрынин Г.Н. Чеботарев ПРАВОСОЗНАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА: ОПЫТ, ВЗАИМООБУСЛОВЛЕННОСТЬ И ПУТИ ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА123
Е.С. Заремба ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЛИЧНОСТИ УЛИЧНОГО ПРЕСТУПНИКА
С.В. Хевролина Р.В. Минин ПРОБЛЕМА ВМЕНЕНИЯ ПРИЗНАКА «ГРУППА ЛИЦ» ПРИ ОТСУТСТВИИ ПРИЗНАКОВ СОУЧАСТИЯ В ПРЕСТУПЛЕНИИ 148
Ж.М. Сайфиева НАЦИОНАЛЬНО – ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ЭТНИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
А. Т. Шайхутдинова Н. Г. Романова ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ЛЕЛ

Е.В. Лазарева В.М. Гарманов АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ СБЫТА НАРКОТИЧЕСКИХ СРЕДСТВ, ПСИХОТРОПНЫХ ВЕЩЕСТВ ИЛИ ИХ АНАЛОГОВ
С.А. Агеева Е.В. Смахтин ВОЗМОЖНОСТИ И ЗНАЧЕНИЕ ЭКСПЕРТИЗЫ ГЕНОМНОЙ ДНК175
П.В. Шведова Е.В. Смахтин ДАКТИЛОСКОПИРОВАНИЕ НЕОПОЗНАННОГО ТРУПА182
К.А. Иванова И.П. Чикирева ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ РАЗВИВАЮЩЕЙСЯ РОССИИ
Э.В. Вейбер К.Л. Анисимова ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА 195
С.Н. Попов А.П. Сунцов ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОСОЗНАНИЯ И ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ УЧАСТНИКОВ ДОЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА204

Формат 60х84/16. Бумага финская. Печать цифровая. Усл.печ.л 12,32. Тираж 200. Заказ 117.

Отпечатано с готового набора в типографии ООО «Вектор Бук». 625004, г. Тюмень, ул. Володарского, 45. Тел. (3452) 46-54-04, 46-90-03.